

Tilburg University

Bestuurbaarheid van de sociale zekerheid

Broeder, Arie Leendert den

Publication date:
1986

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Broeder, A. L. D. (1986). *Bestuurbaarheid van de sociale zekerheid*. [, Tilburg University]. Kluwer.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bestuurbaarheid van de sociale zekerheid

A.L. den Broeder

Bestuurbaarheid van de
sociale zekerheid

Kluwer

Bestuurbaarheid van de
sociale zekerheid

Stellingen

STELLINGEN behorende bij de dissertatie van A.L.den Broeder: Bestuurbaarheid van de sociale zekerheid

1. Vaak wordt te algemeen en absoluut beweerd dat de sociale zekerheid leidt tot rechtvaardiger (her)verdeling van inkomens. Met minstens evenveel recht kan men stellen, dat de sociale zekerheid de bestaande ongelijke inkomensverhoudingen in stand houdt, bevestigt en zelfs versterkt.
2. De emancipatie van de vrouwen is ten eerste gebaat bij een verzelfstandiging van inkomensvorming, zowel in de primaire als in de secundaire sfeer. Op dit punt zijn nog weinig vorderingen gemaakt.
3. Het beklemtonen van gelijkheid van kansen heeft eerder elitaire dan egalitaire tendenties: het bevordert het optimaal gebruik van aanwezige individuele potenties, maar leidt de aandacht af van collectieve deprivatie en emancipatiestreven. Gelijke kansen alleen brengt slechts een verschuiving teweeg in een op prestatie, prestige en rivaliteit gegronde samenleving. Sociale gelijkheid is ruimer, want ze veronderstelt ook gelijke rechten en rechtvaardige verdeling van maatschappelijke resultaten.
4. Bij het beoordelen van de bereidheid tot het aanvaarden van passende arbeid door werkzoekenden zou men ook moeten letten op de bereidheid tot het aanbieden van passende arbeid door werkgevers. De inhoud van functies, de werkrelaties, de werkmethoden en de werkomstandigheden doen vaak geen recht aan de identiteit, de volwassenheid, de zelfstandigheid, de verantwoordelijkheid, de vakkennis, de behoefte aan sociaal contact en de betrokkenheid van werknemers of brengen hun gezondheid, veiligheid en welzijn in gevaar.
5. Het inschakelen van werknemers in tijdelijke dienst, op uitzendbasis, volgens afroepcontracten en in thuiswerk behoort tot een beheersingsstrategie, waarmee werkgevers voordeel behalen uit de zwakke arbeidsmarktpositie van werkzoekenden.

6. De problemen van aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn in ruimere mate toe te schrijven aan de negatieve effecten van het selectieve recruteringsgedrag en geringe scholingsvoorzieningen van werkgevers dan aan het zoekgedrag en de arbeidsvoorkeuren van werknemers.
7. De besturing van de sociale zekerheid voldoet slechts in beperkte mate aan de condities van evenwichtige verdeling van bevoegdheden over het beleidsvormingsniveau en het beleidsuitvoeringsniveau, voldoende communicatie tussen beleidsvormende en beleidsuitvoerende instanties en tussen beleidsuitvoerders en cliënten, een fysiek en sociaal toegankelijke uitvoeringsorganisatie en een inzichtelijke wetgeving, waardoor ze minder doelmatig is en minder tot de doeltreffendheid van beleid bijdraagt dan wenselijk is.
8. Zonder voldoende voorzieningen voor regelgeving en bestuur op politiek niveau zal de ontwikkeling naar zelfstandige bestuursorganen leiden tot te grote beperking van de ministeriële en parlementaire verantwoordelijkheid en tot bloei van het neo-corporatisme.
9. In de studierichting sociale-zekerheidswetenschap aan de Katholieke Hogeschool Tilburg ontbreekt ten onrechte de gelijkwaardige bijdrage van de bestuurswetenschappen naast de economie, de sociologie en het recht van de sociale zekerheid, aangezien de bestuurlijke aspecten van de sociale zekerheid grote aandacht behoeven.
10. Het functioneren van de Sociaal-Economische Raad en daardoor de waarde en invloed van zijn adviezen zouden gebaat zijn bij de volgende taakverdeling en werkwijze:
 - (1) de door de Kroon benoemde leden (deskundigen) maken een analyse van de relevante probleemsituatie, die de werkelijkheid zichtbaar maakt, de gemeenschappelijke belangen benadrukt en reële beleidsalternatieven ter tafel brengt;
 - (2) de door de werkgevers- en werknemersorganisaties benoemde leden voeren daarop een gedachtenwisseling, die vergelijking en afweging van belangengestellingen mogelijk maakt en uitmondt in gezamenlijke of gescheiden voorstellen van het beleid;
 - (3) de SER biedt de analyse van de onafhankelijke leden en de voorstellen van de werkgevers- en werknemersleden in één advies aan de regering aan.

11. Het toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid en de coördinatie van de werkzaamheden van de uitvoeringsorganen vragen een verschillende organisatie-, competentie- en middelenstructuur, waardoor deze functies niet zonder grote bezwaren aan hetzelfde orgaan kunnen worden opgedragen.
12. Het is niet zinvol de arbeidsverhoudingen te bestuderen met behulp van een consensusmodel of - andere uiterste - een conflictmodel, omdat consensus en conflict in een dynamische maatschappij beide optreden en beide waardevolle functies vervullen voor de maatschappelijk vooruitgang. Het is voor empirisch onderzoek realistischer te werken met een confrontatiemodel, dat let op de behoefte aan het tegenover elkaar stellen en vergelijken van uitgangspunten, interpretaties van situaties en verlangens met betrekking tot de handhaving of verbetering van ieders positie, teneinde te komen tot afspraken over de wijze waarop en de mate waarin aan ieders verlangen tegemoet zal worden gekomen.
13. De verdeling van subsidies en andere overheidsgelden over confessionele en humanistische organisaties en instellingen is, gelet op de omvang van de aanhang en cliëntèle van de verschillende geestelijke stromingen, een bevoordeling van voorzieningen op confessionele grondslag.
14. Vanuit een humanistische antropologie, die de zelfbeschikking en de eigen verantwoordelijkheid van de mens centraal stelt, wordt sociale begeleiding (evenals medische of geestelijke) begeleiding van cliënten niet beschouwd als bevoogden of sturen, maar als ondersteunen en terzijde staan van mensen bij hun zelfstandige pogingen tot veranderen of aanvaarden van de situatie waarin zij terecht zijn gekomen.
15. De beperking van de toegang van homofiele of lesbische onderwijzers en leraren tot het christelijk onderwijs wordt ten onrechte voorgesteld als een gevolg van strijdigheid tussen twee grondrechten, dat van gelijke behandeling (artikel 1 Grondwet) en dat van vrijheid van onderwijs (artikel 23 lid 2 Grondwet), omdat het laatste niet in het geding is. Bovendien valt niet goed in te zien, waarom in het gegeven geval het tweede grondrecht op een ondergeschikt punt zou mogen derogeren aan het eerste.

Van dit proefschrift verschijnt ook een handelseditie onder ISBN 90 312 0360 2

Bestuurbaarheid van de sociale zekerheid

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van
doctor in de sociale wetenschappen
aan de Katholieke Hogeschool Tilburg,
op gezag van de rector magnificus,
prof. dr. R.A. de Moor,
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van
een door het college van decanen aangewezen commissie
in de aula van de Hogeschool
op donderdag 10 april 1986,
des namiddags te 14.15 uur,

door

Arie Leendert den Broeder

geboren te Maassluis

Promotores: Prof.dr. G.M.J. Veldkamp
Prof.dr. Ph.A. Idenburg

Het zwaartepunt van de contacten tussen rijksdienst en burgers ligt bij de uitvoerders van het beleid. Van de resultaten van hun werk is ook de geloofwaardigheid van Den Haag in belangrijke mate afhankelijk.

Als beleidsplanning en sturing van maatschappelijke ontwikkelingen vooraf maar beperkt mogelijk zijn, krijgt het beleid vorm in de uitvoering. Daarmee raken ministers en parlementsleden meer afhankelijk van de uitvoerders, hun ervaringen, hun mogelijkheden en motivatie. Ministers en parlementsleden zijn zich daarvan nog weinig bewust.

Jaarbericht 1985 van de Regeringscommissaris voor de reorganisatie van de rijksdienst (prof.mr.H.D.Tjeenk Willink).

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Hoofdstuk 1	BESTURING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID ALS PROBLEEM	1
1.1.	Inleiding: bedoeling, opzet en probleemstelling van deze studie.	1
1.2.	Sociale zekerheid als bestuurwetenschappelijk kenobject	9
1.3.	Besturing	19
1.4.	Besturing en beheersing	25
1.5.	Besturing en belangenbehartiging	31
1.6.	Beleidsuitvoering	38
Hoofdstuk 2	BELEID EN BESTUUR VAN DE SOCIALE ZEKERHEID	51
2.1.	Inleiding: bestuurssysteem en beleidsproces	51
2.2.	Geschiedenis van het sociale-zekerheidsbeleid	53
2.3.	Voornaamste functies van het sociale-zekerheidsbeleid	62
2.4.	Besturing van de sociale zekerheid	72
2.5.	Openbaar bestuur en arbeidsverhoudingen in de sociale zekerheid	80
Hoofdstuk 3	UITVOERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID	85
3.1.	Inleiding: organen, taken en bevoegdheden	85
3.2.	De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid	85
3.3.	Uitvoering van de sociale verzekering	95
3.4.	Uitvoering van de sociale overheidsvoorzieningen	103
3.5.	Toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid	107
Hoofdstuk 4	BEHEERSING EN BELEIDSUITVOERING	111
4.1.	Inleiding: beheersing en beheersbaarheid	111
4.2.	Beheersing van prestaties en volume van sociale zekerheid	112
4.3.	Uitvoeringsorganisatie en beheersing van beleid	123

Hoofdstuk 5	BELANGENBEHARTIGING EN BELEIDSUITVOERING	135
5.1.	Inleiding: wetgeving en uitvoering	135
5.2.	Belangenbehartiging door wetgeving en wetstoepassing	136
5.3.	Belangenbehartiging door sociale dienstverlening	145
5.4.	Uitvoeringsorganisatie en belangenbehartiging	152
Hoofdstuk 6	HERZIENING VAN DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE	167
6.1.	Inleiding: voorstellen en voornemens	167
6.2.	Toezicht en coördinatie	168
6.3.	Overheid en uitvoeringsorganisatie	182
6.4.	Uitvoeringsfuncties	196
6.5.	Organisatie van de uitvoering	199
Hoofdstuk 7	ONTWERP VAN EEN DOELMATIG BESTUURSSYSTEEM	219
7.1.	Inleiding: hoofdproblemen	219
7.2.	Toetsingskader	220
7.3.	Beleidsvorming en toezicht	225
7.4.	Beleidsuitvoering en sociale dienstverlening	232
7.5.	Varianten van bestuurlijke organisatie	237
7.6.	Slotconclusie	247
	Samenvatting	249
	Summary	259
	Noten	263
	Literatuur	275
	Zakenregister	285
	Lijst van afkortingen	291
	Curriculum vitae	293

Overzicht van schema's

SCHEMA 1	Bestuurswetenschappelijke specialisaties	11
SCHEMA 2	Overzicht van sociale-zekerheidsregelingen	15
SCHEMA 3	Bestuurswetenschappen en sociale zekerheid	17
SCHEMA 4	Historische ontwikkeling van de sociale zekerheid	56
SCHEMA 5	Premies per 1 januari 1986	68
SCHEMA 6	De huidige uitvoering van de sociale zekerheid	76
SCHEMA 7	Bedrijfsverenigingen	97
SCHEMA 8	Hoofdpijnen van de toekomstige uitvoering van de sociale zekerheid	209
SCHEMA 9	Hoofdpijnen van de toekomstige uitvoering van de sociale zekerheid	210
SCHEMA 10	Macro- en micro-uitvoering van de sociale zekerheid	227

Woord vooraf

Sedert de voorbereiding van de eerste Ongevallenwet, rondom de eeuwwisseling, is de organisatorische vormgeving van de uitvoering van de sociale zekerheid, met name van de sociale-verzekeringswetten, een veelvuldig punt van discussie. In het verleden is vooral de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over maatschappelijke organisaties en de overheid ten aanzien van de uitvoering aanleiding tot die discussie geweest.

Na de Tweede Wereldoorlog is, in samenhang met de uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid, als spoedig de complexiteit van de uitvoeringsorganisatie daarbij gekomen. En onder invloed van de economische crisis en de toegenomen collectieve uitgaven zijn daaraan vervolgens de stijging van de kosten van de uitkeringen, verstrekkingen en overige prestaties van de sociale zekerheid, de groei van het gebruik van de verschillende regelingen en de verzwaring van de taaklast van de uitvoeringsorganen toegevoegd.

Het discussiepunt is verbreed tot een vraagstuk van bestuurbaarheid, waarin vragen naar de beheersing van beleidsprocessen en behartiging van de belangen van burgers onder veranderde omstandigheden centraal zijn komen te staan.

Met dit proefschrift beoog ik een bijdrage te leveren tot de gedachtenvorming over een doelmatiger besturing van de sociale zekerheid ten behoeve van een doeltreffender beleid op dit gebied. Ik doe dit zowel vanuit een maatschappelijke betrokkenheid bij dit onderwerp als op basis van verworven wetenschappelijke inzichten in verschijnselen en vraagstukken van openbaar bestuur en arbeidsverhoudingen. In mijn analyses, interpretaties en conclusies overheersen uiteraard mijn persoonlijke wetenschappelijke inzichten de actuele opvattingen en voorkeuren in mijn omgeving. Alleen onder die conditie blijft wetenschapsbeoefening zuiver, al behoeft ze niet waardenvrij te zijn. En alleen onder die conditie lijkt het mogelijk gedachten te vormen en te uiten zonder beïnvloeding door overwegingen van politieke haalbaarheid in verband met gevestigde belangen.

Deze studie is te omschrijven als een bestuurswetenschappelijke verkenning van de sociale zekerheid als voorwerp van overheidsbeleid en openbaar bestuur. Ik meen dat ik op die manier een toetsingskader kan aanbieden, waarmee problemen van besturing - en dus ook van uitvoering van wetten - en overwogen oplossingen voor die problemen kunnen worden beoordeeld. Tot dusver is de belangstelling van de bestuurswetenschappen, behalve van de zijde van het bestuursrecht, voor

de sociale zekerheid gering geweest, waardoor noodzakelijke benaderingswijzen en bijdragen in de discussie over de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid te weinig aan bod zijn gekomen. Met mijn studie hoop ik deze achterstand voor een klein deel in te lopen. In het bijzonder ga ik in op de plaats en functie van de beleidsuitvoering tot de beleidsvorming op het gebied van de sociale zekerheid, de ministeriële en parlementaire verantwoordelijkheid naast de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties voor de uitvoering van de sociale-zekerheidswetgeving en de gewenste organisatorische veranderingen ten behoeve van een grotere bestuurlijke efficiëntie en beleidseffectiviteit.

Bij de voltooiing van deze studie dank ik mijn partner, Marijke Hoekstra, voor de persoonlijke aandacht en zorg, die ik van haar heb mogen ondervinden. Alleen zij kent de echte problemen, waarmee het schrijven van dit proefschrift gepaard is gegaan.

Ik dank ook mijn promotores voor de geboden constructief-kritische begeleiding. Professor Veldkamp heeft mij door zijn vertrouwen in mijn mogelijkheden en zijn grote kennis van de sociale zekerheid gestimuleerd bij het aanvatten en voortzetten van mijn studie. Professor Idenburg heeft door middel van zijn kritische kanttekeningen en bestuurskundige kennis tot verbetering van concepties en composities aangespoord.

Tenslotte dank ik mijn werkgever en collega's voor de faciliteiten, die ik heb genoten om het proefschrift voor te bereiden. Bovenal heb ik veel waardering voor de bereidwillige medewerking, die mevrouw A.M. Bouten en mevrouw M.I. Horrocks mij bij het gereedmaken van het manuscript hebben verleend.

Hoofdstuk 1

Besturing van de sociale zekerheid als probleem

1.1. Inleiding: bedoeling, opzet en probleemstelling van deze studie

Dit boek is het resultaat van een studie naar de besturing van de sociale zekerheid in het kader van het openbaar bestuur en het overheidsbeleid. Hiermede wil ik antwoord geven op de vraag, welke organisatorische voorzieningen wenselijk en mogelijk zijn om de doelmatigheid van de besturing te bevorderen en daardoor de doeltreffendheid van het sociale-zekerheidsbeleid te vergroten. De **bestuurbaarheid** van de sociale zekerheid is dus het centrale probleem van deze studie.

De voornaamste aanleiding tot het verrichten van deze studie is de reeds vele jaren durende en schier uitzichtloze discussie over de **uitvoeringsorganisatie** van de sociale zekerheid. Het is weliswaar niet voor het eerst in de geschiedenis van de sociale zekerheid, dat de uitvoeringsorganisatie onderwerp van discussie is, maar de problematiek heeft een actuele dimensie gekregen door het bredere vraagstuk van de bestuurbaarheid van de verzorgingsstaat, waarvan een omvangrijk stelsel van sociale zekerheid een centraal en essentieel kenmerk is. De bestaande organisatiestructuur wordt in brede kring als onbevredigend ervaren, met name uit een oogpunt van bestuurlijke efficiëntie en beleidseffectiviteit, maar de discussie leidt niet tot voldoende eensgezinde conclusies aangaande de noodzakelijke organisatorische veranderingen. Uiteenlopende percepties van gesignaleerde problemen en voorgestelde oplossingen, verschillende visies op de plaats en functie van beleidsuitvoering en tegenstrijdige belangen bij de verdeling van bestuurlijke bevoegdheden spelen daarbij een belemmerende rol.

Het is mijn bedoeling met deze studie bij te dragen tot de herkenbaarheid van het probleem - en zo mogelijk tot de reductie ervan - door het langs wetenschappelijke weg te analyseren. Deze weg is in dit geval een bestuurswetenschappelijke, omdat ik het vraagstuk van de doelmatige en doeltreffende beleidsuitvoering beleef als een vraagstuk van overheidsbeleid en open-

baar bestuur. Belangrijke aspecten van dit vraagstuk zijn de politieke verantwoordelijkheid voor en invloed op het verloop en de uitkomsten van het beleidsproces versus de eigen verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganen, alsmede de vormgeving van de sociale dienstverlening in het kader van beleidsuitvoering en uitvoeringsbeleid. Wel leg ik bij mijn bestuurswetenschappelijke analyse een verbinding met de leer van de arbeidsverhoudingen met het oog op de bemoeiingen van de organisaties van werkgevers en werknemers met de beleidsvorming en uitvoering op het gebied van de sociale zekerheid. In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk zal ik ten behoeve van een gerichte beschrijving en verklaring van de besturingsproblemen op het gebied van de sociale zekerheid een conceptueel-analytisch kader ontwikkelen, waarin de centrale begrippen en problemen inzake het onderwerp van studie in onderling verband worden gepresenteerd.

Uit het voorgaande blijkt, dat de maatschappelijke relevantie van mijn studie voorop staat. Een belangrijk bijkomend oogmerk is echter het toevoegen van bestuurswetenschappelijk inzicht in de sociale zekerheid als belangwekkend gebied van openbaar bestuur en overheidsbeleid. De wederzijdse belangstelling tussen de bestuurswetenschappen en de sociale zekerheid is nog niet groot, hoewel groeiend, maar zeker urgent, gelet op de belangrijke plaats en specifieke kenmerken van de besturing van de sociale zekerheid. Mijn studie kan dus ook een zekere theoretische relevantie hebben. Een van mijn bedoelingen daarbij is aan te haken bij de wetenschappelijke gedachtenvorming over de plaats en functie van de uitvoering in het beleidsproces en het openbaar bestuur.

De ontwikkelde probleemstelling wordt in de hoofdstukken 2 en 3 aangevuld en ingevuld met een beschrijving van de beleids- en bestuursorganisatie, met bijzondere aandacht voor de uitvoeringsorganisatie, van de sociale zekerheid. Het aldus verkregen beeld is zodanig geschetst, dat het een bruikbare achtergrond is voor de daarop volgende analyse van besturing en bestuurbaarheid.

Deze probleemanalyse wordt in de hoofdstukken 4 en 5 toegespitst op een tweetal aspecten van besturing, respectievelijk beheersing van het beleidsproces en behartiging van belangen van burgers (cliënten) in het raam van de sociale zekerheid. Daarbij wordt een beoordeling gegeven van de bestuurlijke doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie en haar bijdrage tot de effectiviteit van het sociale-zekerheidsbeleid.

In hoofdstuk 6 wordt aandacht geschonken aan de reeds gememoreerde discussie over de bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid. In het bijzonder wordt kritisch ingegaan op enkele belangrijke onderzoeksrapporten en voorstellen van de zijde van de regering voor reorganisatie van de centrale

besturing en de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid. In hoofdstuk 7 tenslotte kom ik tot een toetsing van conclusies, voorstellen en voornemens betreffende de besturing van de sociale zekerheid aan de uitkomsten van mijn probleemanalyse en voltooi ik mijn studie met een eigen visie op de wenselijke en mogelijke verandering van de bestuurlijke organisatie. Deze studie heeft ten dele een descriptief en ten dele een prescriptief karakter. Ze is **descriptief**, omdat ze antwoorden zal geven op een aantal vragen over de feitelijke besturing van de sociale zekerheid, met name de organisatie en functies van de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid en kan daardoor bijdragen tot vermeerdering van inzicht daarin. Ze is **prescriptief**, voorzover ze problemen in de huidige besturing van de sociale zekerheid zichtbaar maakt en alternatieven aandraagt om tot oplossing daarvan te komen, in dit geval de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid, te verbeteren.

Bestuurbaarheid

Zojuist is het onderwerp van studie aangeduid als de bestuurbaarheid van de sociale zekerheid en is de doelmatigheid van de besturing in relatie gebracht tot de doeltreffendheid van het sociale-zekerheidsbeleid. **Doelmatigheid** of efficiëntie heeft betrekking op het bereiken van een bepaald resultaat met een minimum aan inspanning dan wel een maximaal resultaat met een bepaalde hoeveelheid inspanning. **Doeltreffendheid** of effectiviteit slaat op het bereiken van de gestelde doeleinden. Doelmatigheid van besturing kan worden opgevat als een voorwaarde voor doeltreffendheid van beleid.

Bestuurbaarheid is te beschouwen als de mate waarin de te besturen processen en structuren op een of ander maatschappelijk veld, in dit geval dat van de sociale zekerheid, door het bestuur (de bestuurder, het bestuursorgaan) richtingbepalend kunnen worden beïnvloed, zodanig dat de doeltreffendheid van het beleid wordt bevorderd. De bestuurbaarheid van de sociale zekerheid hangt dus af van de doelmatigheid van de besturing en daarmee van het **besturend vermogen** van de organen die met besturing zijn belast. Dat besturend vermogen is op zijn beurt een afhankelijke variabele van een aantal factoren, waartoe in elk geval moeten worden gerekend: de kwaliteit van het bestuur, de beschikbaarheid en geschiktheid van bestuurlijke instrumenten, de aanwezigheid van bevoegdheden om het instrumentarium te hanteren, de beschikbaarheid van adequate informatie, de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van wetgeving en beleidsvorming, de communicatie tussen wetgeving en bestuur c.q. tussen bestuursorganen, de relaties en interacties tussen bestuurders en bestuurden (cliënten) en de gedragingen van de

bestuurden (cliënten). Een deel van de genoemde factoren is te vinden binnen de bestuurlijke organisatie zelf, in die zin dat het bestuur zelf zijn besturend vermogen bepaalt. Een ander deel van deze factoren ligt buiten de bestuurlijke organisatie, bijvoorbeeld op het niveau van de wetgeving of dat van de cliënten. Daarmede is overigens niet ontkend, dat het bestuur deze externe of omgevingsfactoren onder bepaalde omstandigheden door eigen optreden zou kunnen beïnvloeden en aldus ook ten opzichte van die factoren zijn besturend vermogen zou kunnen vergroten.

Het zal duidelijk zijn dat het realiseren van de doeleinden van het beleid, dus de effectiviteit van het beleid, in hoge mate afhankelijk is van het besturend vermogen zoals dat door interne en externe factoren wordt bepaald, dus van de doelmatigheid van het bestuur. Op het gebied van de sociale zekerheid is deze bestuurlijke doelmatigheid, in het bijzonder de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie en het toezicht daarop, een onderwerp van zorg. Met name twijfelt men aan de geschiktheid van de bestaande uitvoeringsorganisatie als instrument om de toepassing en het gebruik van de sociale-zekerheidsregelingen voldoende te beheersen en de belangen van de gebruikers verantwoord te behartigen. Die twijfel is sterk gevoed door de voortdurende toeneming van de aantallen cliënten die voor uitkeringen, verstrekkingen e.d. een beroep doen op de regelingen en de daaruit voortvloeiende organisatorische en financiële belasting, maar heeft ook te maken met de complexiteit van prestatiestelsel en bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid.

Vaak wordt het hier bedoelde vraagstuk versmald tot een probleem van **tekorten in de uitvoering van het beleid**, met name in het slechte functioneren van de met de uitvoering van de regelingen belaste organen, ten dele ook in de gebrekkige uitvoeringsorganisatie. Ook mijn belangstelling in het kader van deze studie betreft primair de doelmatigheid van de bestuurlijke en organisatorische aspecten van de structuren en processen van de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid. Toch wil ik in mijn analyse de problematiek verbreden door de doelmatigheid van de totale beleids- en bestuursorganisatie, die ruimer is dan de uitvoeringsorganisatie aan de orde te stellen, teneinde daarna te kunnen concluderen in hoever oorzaken en oplossingen inzake geringe bestuurlijke doelmatigheid en beleidseffectiviteit bij de structuren en processen van de beleidsuitvoering moeten worden gezocht dan wel bij andere onderdelen van het beleidsproces en de bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid. Daarbij komen ook vragen aangaande uitvoerbaarheid van beleid en uitvoeringsgerichtheid van beleidsvorming aan de orde.

Effectiviteit van beleid

De begrippen effectiviteit van beleid en efficiëntie van bestuur, die hierboven kort zijn omschreven, behoeven met het oog op hun centrale plaats in mijn analyse en interpretatie van de besturing van de sociale zekerheid nog enige uitleg en verduidelijking. Bij **beleidseffectiviteit** gaat het met name over de mate waarin het beleidsproces leidt tot verwezenlijking van doeleinden, die in de wetgeving en beleidsvorming van de sociale zekerheid zijn gesteld. Hier staat uiteraard centraal het bieden van bestaans- en ontplooiingsmogelijkheden door middel van uitkeringen, vergoedingen en verstrekkingen en eventuele verdere dienst- of hulpverlening aan cliënten ter bevordering van hun maatschappelijk functioneren. Bij **bestuurlijke efficiëntie** gaat het over de wijze waarop de bestuurlijke organisatie de gestelde doeleinden tracht te realiseren, in het bijzonder gelet op de mate van doelrealisatie in relatie tot de benodigde middelen en de daaraan verbonden kosten, offers, tijd e.d. Ook hierbij kunnen de belangen van de cliënten in het geding zijn, evenals die van de gemeenschap en het personeel van de bestuursorganen, bijvoorbeeld in verband met respectievelijk snelle en nauwkeurige toekenning van aanspraken, beperking van kosten en overbodig gebruik, zinvolle taakstelling en motiverende werkomstandigheden. Bij de toepassing van het begrip effectiviteit maakt men vaak een onderscheid tussen de door het beleid zelf bereikte effecten en de werkelijke uitwerking. Het eerste wordt gewoonlijk "outputs" genoemd, het tweede "outcomes". Simonis noemt deze onderscheiding ook wel "output" en "impact"; "performance" en "impact"; directe effecten (effecten van de overheidsproductie) en uiteindelijke effecten (feitelijke veranderingen als resultante van beleid).¹

Maarse omschrijft de "output" van het uitvoeringsproces als beleidsprestaties, onmiddellijke effecten van beleid, en duidt de uiteindelijke effecten aan als impact van beleid. Bij het analyseren van de beleidsuitvoering moeten zijns inziens de onmiddellijke beleidseffecten worden gemeten en verklaard door na te gaan op welke wijze de uitvoering heeft plaatsgehad, welke de inhoud van het uit te voeren beleid is geweest en, voor zover dat relevant is, hoe het proces van beleidsvorming is verlopen, met name in hoeverre tijdens de beleidsvorming rekening is gehouden met bepaalde beleidsproblemen.² De beperkende conditie "voor zover relevant" is nauwelijks nodig, omdat de beleidsvorming vrijwel altijd in meer of mindere mate, maar vaak in ruime mate, de beleidsuitvoering in een bepaalde richting stuurt en middelen toekent om de realisatie van doeleinden na te streven.

Hoogerwerf hanteert het begrip **maatschappelijke effectiviteit** na het bepalen van zijn standpunt, dat het overheidsbeleid aan de cliënt, de burger, de doelgroep, ten goede dient te komen. Daarom verdienen de inhoud en de effecten van het beleid evenzeer als de totstandkoming ervan, juist vanuit democratisch oogpunt bezien, de aandacht.³ Daar hij het begrip niet naast andere vormen van effectiviteit plaatst, heeft zijn betoog een normerend karakter en houdt het begrip een pleonasme in. Rosenthal spreekt eveneens over maatschappelijke effectiviteit, waaronder ook hij verstaat dat het beleid bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de burger, cliënt of doelgroep. Hij gebruikt echter ook de begrippen politieke effectiviteit en ambtelijke effectiviteit en wel wanneer het beleid bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van respectievelijk de politici (die naar herverkiezing streven) en de ambtelijke diensten (die maximalisatie van hun takenpakket, budget of personeelsbestand nastreven).⁴ Hoewel niet kan worden ontkend, dat politici en ambtenaren hun eigen belangen trachten te behartigen, moet het succes daarvan niet worden beschouwd als een aspect van beleidseffectiviteit. Het is eerder een indicatie van bijwerkingen van het beleidsproces, die overigens bijzonder frustrerende gevolgen, soms ook gunstige gevolgen, voor de realisatie van de eigenlijke beleidsdoeleinden en vaak al voor de totstandkoming van beleidsdoeleinden en de keuze van middelen kunnen hebben.

Het is wel zinvol de beleidseffectiviteit te onderscheiden in maatschappelijke en politieke effectiviteit. **Maatschappelijke effectiviteit** is de mate waarin het beleid uiteindelijk gevolgen heeft voor de problemen van individuele burgers of groeperingen, dus de door hen gewenste veranderingen in hun probleemsituatie teweegbrengt. **Politieke effectiviteit** is de mate waarin het beleid bijdraagt tot de verwezenlijking van de in het politieke besluitvormingsproces geformuleerde doeleinden en de daarmee beoogde verandering in de probleemsituatie van de doelgroep of leden daarvan. Het is denkbaar dat onder optimale omstandigheden - waartoe bijvoorbeeld democratische besluitvorming en grote bestuurlijke vaardigheden behoren - maatschappelijke en politieke effectiviteit bijna samenvallen, maar de realiteit zal meestal zekere discrepanties te zien geven. Kleine discrepanties zijn onvermijdelijk en zullen in het algemeen als aanvaardbaar worden ondervonden. Bij grote discrepanties ontstaat de mogelijkheid, dat niet slechts de effectiviteit, maar ook de legitimiteit van het beleid in het geding komt. **Legitimiteitsproblemen** ontstaan, wanneer het gevoerde beleid naar inhoud, richting en vooral uitkomsten voor de beleidsobjecten onvoldoende aanvaardbaar zijn. De maatschappelijke effectiviteit (en legitimiteit) moet worden bezien aan de hand van de betekenis die het sociale-

zekerheidsbeleid blijkt te hebben voor de positie van de cliënten. De politieke effectiviteit moet worden beoordeeld aan de hand van de beleidsactiviteiten om tot realisatie van de gestelde doeleinden te komen, waarbij in het bijzonder op het gebruik van de beleidsinstrumenten moet worden gelet in relatie tot de sociale werkelijkheid waarin het beleid tot impact dient te komen. Bij de maatschappelijke effectiviteit valt het accent op de belangenbehartiging en bij de politieke effectiviteit op de beheersing van het beleidsproces.

Beleidseffectiviteit is nu op te vatten als effectiviteit, die zowel naar het oordeel van de beleidsvoerders als naar het oordeel van de bestuursorganen in bevredigende mate de doeleinden tot verwezenlijking brengt en dus de beoogde verandering in de probleemsituatie teweegbrengt of althans daarin een zodanige verandering veroorzaakt, dat beleidsvoerders en bestuursorganen zich daaraan kunnen conformeren op grond van hun bedoelingen en verwachtingen. De laatste zinsnede wil zeggen, dat bij de beoordeling van het beleidseffect niet zo zeer naar de "output" of "performance", maar meer naar de "outcome" of "impact" moet worden gekeken. Om met Simonis te spreken: juist de "impact"-benadering plaatst het implementatie-onderzoek in het ruimere kader van het evaluatie- en effectiviteitsonderzoek.⁵

Efficiëntie van bestuur

Bestuurlijke efficiëntie moet worden beschouwd als het resultaat van besturing in termen van politieke effectiviteit, maatschappelijke effectiviteit en beleidseffectiviteit, met andere woorden: als de bijdrage van het bestuur aan de bereikte effectiviteit van beleid naar haar onderscheiden vormen en aspecten. Bestuurlijke efficiëntie of efficiënte besturing is een belangrijke conditie voor beleidseffectiviteit.

Spreekt men in dit verband over de effectiviteit van beleid, dan is het niet altijd voldoende de efficiëntie van de besturing aan de orde te stellen, omdat immers ook de efficiëntie van de wetgeving in het geding kan zijn. Die kans is groot, wanneer wetgeving een belangrijk beleidsinstrument en bestuurlijk referentiekader is, zoals op het gebied van de sociale zekerheid. Schuyt wijst erop, dat sommige wetten uiterst gebrekkige formuleringen kennen van wat er wordt beoogd. Bij andere wetten is de formulering van beleidsdoelen zo vaag, dat een oordeel over de effectiviteit van beleid bijna onmogelijk is. In weer andere gevallen is het onmogelijk vast te stellen of de doeleinden bereikt zijn, omdat in de wetstekst geen operationele doeleinden, maar een perceptie van de sociale werkelijkheid is vastgelegd.⁶ Veel wordt dus overgelaten aan het begripsvermogen van het bestuur.

Maar ook wanneer de wetgeving wel duidelijk is, is de effectiviteit van het beleid niet ten volle verzekerd. Rosenthal c.s. noemen bijvoorbeeld als probleem, dat wetten een zekere duurzaamheid hebben, maar dat de omstandigheden waaronder ze moeten worden uitgevoerd aan snelle veranderingen onderhevig zijn.⁷ Dit brengt voor het bestuur de noodzaak mee de wet op flexibele wijze toe te passen, opdat de beoogde effecten ook onder gewijzigde omstandigheden worden bereikt. Het bestuur kan daarin beter slagen bij een wetgeving met ruim geformuleerde doeleinden, die een zekere marge voor eigen interpretatie toelaat dan bij een door strakke formuleringen gekenmerkte wetgeving, en beschikt over meer manoeuvreerruimte als het over discretionaire bevoegdheden beschikt dan in het geval van gedetailleerde regelgeving door de wetgever zelf. Dat het bestuur onder die omstandigheden gaat afwijken van de oorspronkelijke beleidsdoeleinden is echter denkbaar. In het voorgaande is enkele malen gesproken over de beheersing van het beleidsproces en over de behartiging van de belangen van de cliënten als twee aspecten van de effectiviteit van het sociale-zekerheidsbeleid. In deze studie zullen deze aspecten veelvuldig aan de orde komen. Van de probleemstelling aangaande doelmatige besturing met het oog op doeltreffendheid van beleid kan in overeenstemming met de onderscheiding naar politieke effectiviteit en maatschappelijke effectiviteit een tweetal centrale vragen worden afgeleid:

1. onder welke condities kan besturing een optimale bijdrage leveren tot de beheersing van het beleidsproces, opdat de vastgestelde beleidsdoeleinden in bevredigende mate worden verwezenlijkt?;
2. onder welke condities kan besturing een optimale bijdrage leveren tot de behartiging van de belangen van de cliënten, opdat hun situatie in bevredigende mate wordt gehandhaafd of verbeterd?

Bij wijze van hypothese luidt op deze plaats mijn antwoord, dat voor de bevordering van de bestuurlijke efficiëntie en daardoor voor de vergroting van zowel de politieke als de maatschappelijke effectiviteit van het sociale-zekerheidsbeleid als voornaamste condities gelden:

- (a) een evenwichtige verdeling van bevoegdheden over enerzijds regering en parlement (beleidsvorming; wetgeving) en anderzijds gemeentebesturen en zelfstandige bestuursorganen (beleidsuitvoering; besturing) op basis van duidelijke regelgeving met werkbare beleidsmarges voor het bestuur;
- (b) een dynamisch, flexibel beleidsproces, gekenmerkt door voldoende communicatie tussen beleidsvormende en beleidsuitvoerende instanties en tussen bestuurders en cliënten, waarbij evaluatie van het uitvoeringsproces medebepalend is voor de verdere beleidsontwikkeling;

- (c) participatie van belanghebbenden, direct en/of indirect, in het beleidsproces c.q. in de besturing;
- (d) een sterk vereenvoudigde, voor de cliënten fysiek en sociaal toegankelijke uitvoeringsorganisatie;
- (e) een sterk vereenvoudigde wetgeving, die inzichtelijk is voor de cliënten en zonder veel complicaties door uitvoeringsorganen kan worden uitgewerkt en toegepast.

1.2. Sociale zekerheid als bestuurswetenschappelijk kenobject

Het is mogelijk de sociale zekerheid vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines te bestuderen. In het bijzonder hebben de rechtswetenschap, de economie en de sociologie een plaats voor de bestudering van de sociale zekerheid ingeruimd, zowel in het algemeen als binnen specialisaties als arbeidsrecht, sociaal recht, economie van de publieke sector, arbeidseconomie, arbeidssociologie en economische sociologie.

Maakt men de balans op, dan kan men de conclusie trekken dat naar verhouding de rechtswetenschap, binnen de specialisatie arbeidsrecht en sociaal recht, het meest systematisch en integraal reeds gedurende vele jaren aandacht besteedt aan de sociale zekerheid. De economie en de sociologie bewegen zich pas de laatste jaren op dit gebied, zij het met groeiende activiteit en interesse, maar beperken zich nadrukkelijk tot een aantal saillante onderwerpen, duidelijk ingegeven door enkele gewichtige maatschappelijke vraagstukken als de stijgende kosten van uitkeringen en verstrekkingen en de toegenomen aantallen werklozen, zieken en arbeidsongeschikten. Er zijn aanzetten voor programmering van onderzoek.

Vergelijkend met deze vorderingen moet worden geconstateerd, dat de bijdragen van de bestuurswetenschappen tot de analyse en verklaring van problemen in de sfeer van de sociale zekerheid nog uiterst gering zijn. Wel is het zo, dat een aantal sociologische studies (tevens) bestuurswetenschappelijk, in dit geval bestuurssociologisch, is te noemen. Deze onderwerpen betreffen aspecten van uitvoering en dienstverlening.

Eenzelfde opmerking is te maken over tal van juridische studies over sociale zekerheid. Het recht betreffende de sociale zekerheid behoort overwegend tot het publieke recht, in casu het (sociaal) bestuursrecht.

Sociaal-juridische studies over verzekeringsplicht, recht op uitkering, prestaties van de regelingen, premieplicht, de personenkring en tal van andere onderwerpen betreffende regelgeving, rechtstoepassing, regeling van geschillen of over de bevoegdheden van organen op dat vlak zijn daardoor vaak ook bestuursrechtelijke studies.

Verder zijn diverse financieel-economische studies over de collectieve lasten die de sociale zekerheid voor de overheid meebrengt (tevens) op te vatten als bestuurseconomische bijdragen, voor zover deze studies althans inzicht geven in de economische aspecten van het openbaar bestuur en/of het overheidsbeleid.

Bestuurswetenschappen

In het algemeen hebben de bestuurswetenschappen wel vorderingen gemaakt. Wat uit de ontwikkeling van een aantal aspectwetenschappen en pogingen tot integratie ervan tot één wetenschap van het bestuur kan worden afgeleid, is dat het openbaar bestuur steeds meer en veelzijdiger wetenschappelijke aandacht heeft gekregen. Nadat het bestuursrecht zich, ondanks moeilijkheden bij de afbakening, als een min of meer zelfstandige juridische specialisatie naast, zij het nog steeds duidelijk verweven met, het staatsrecht had gevestigd, is men zich ook binnen andere wetenschappen met het bestuur gaan bezighouden. De bestuurssociologie en de bestuurseconomie (onder verschillende namen) werden de metgezellen van de bestuursrechtswetenschap. Door deze ontwikkeling wordt het openbaar bestuur weliswaar vanuit verschillende invalshoeken geanalyseerd, maar voor het bereiken van cumulatieve en consistentie van kennis van het fenomeen openbaar bestuur in al zijn facetten is nodig, dat de verschillende studies elkaar methodologisch aanvullen. Dat houdt onder meer in, dat zij uitgaan van dezelfde definitie van openbaar bestuur en een aantal daaruit afgeleide of daarmee verwante centrale begrippen, dezelfde hoofdproblemen op vergelijkbare wijze formuleren en ten dele ook operationaliseren, dezelfde of op elkaar aansluitende gegevens verzamelen en analyseren, hun materiaal zodanig ordenen dat de resultaten kunnen worden samengevoegd e.d. De afstemming zou niet slechts het materiële object (het onderwerp van studie) mogen betreffen, maar ook op het formele object (de specifieke vraagstellingen, de optiek) betrekking moeten hebben.

Een eerste stap zou kunnen zijn het verder ontwikkelen van specialisaties uit de wetenschappen die zich serieus met de bestudering van het openbaar bestuur zijn gaan bezighouden. De tweede stap zou daarop kunnen volgen door de samenwerking tussen de bedoelde specialisaties te intensiveren. De specialisaties worden weergegeven met hun specifieke aspect van het gezamenlijke materiële object (zie schema 1).

Dit schema behoeft enige toelichting, teneinde het materiële object openbaar bestuur per genoemde aspectwetenschap in verband te brengen met het formele object openbaar bestuur.

SCHEMA 1

Aspectwetenschap

Bestuursrechtswetenschap

Bestuurseconomie

Bestuurssociologie

Bestuurskunde

BESTUURSWETENSCHAPPELIJKE SPECIALISATIES

Aspecten van openbaar bestuur

rechtsregels betreffende de taken en bevoegdheden van het bestuur
bescherming van bestuurd- en bestuurders tegen het bestuur
de rechtspositie van de ambtenaren
de regeling van de organisatievormen van bestuur
de betrekkingen tussen verschillende bestuursorganen
de handelingen en instrumenten van het bestuur
overleg-, advies- en onderhandelingsorganen
de regeling en behandeling van geschillen

de financiële organisatie van het bestuur
de effectiviteit en efficiëntie van instrumenten
de rationaliteit van beslissingen
economische aspecten van collectieve voorzieningen
bestuurlijke interventies t.a.v. het economisch proces
de overheidshuishouding
economische aspecten van belastingen en subsidies
de financiering van het openbaar bestuur

structurele en culturele aspecten van het bestuur
de organisatie van het bestuur, de bestuursdiensten
het maatschappelijk functioneren van het bestuur
de relaties en interacties tussen bestuur en bestuurd- en bestuurders
de relaties en interacties tussen gezagsdragers en ambtenaren
beleids- en beslissingsprocessen
invloeds- en machtsprocessen tussen bestuursorganen
en tussen bestuur en maatschappelijke organisaties
de ambtelijke bureaucratie
interorganisatorische netwerken
institutionalisering

inrichting en werking van het openbaar bestuur
beleids- en besluitvorming

Beginnend met de bestuursrechtswetenschap, die de meest geavanceerde bestuurswetenschap is, kan de korte definitie van De Goede/ Van den Brink worden aangehaald: het bestuursrecht is het geheel van regels betreffende het besturen. Daarbij verstaan zij onder besturen dat deel van de overheidsbewindsvoering, dat niet bestaat in het geven van algemeen verbindende voorschriften of rechtspraak, maar - als gevolg van deze negatieve omschrijving - wel in meer dan het uitvoeren van algemeen verbindende voorschriften, bijvoorbeeld het verwezenlijken van doeleinden. De regels betreffende het besturen zijn regels waaraan het bestuur zijn voorrechten en bevoegdheden ontleent en regels die de bestuurden tegenover de bijzondere machtspositie van het bestuur beschermen.⁸ De regels betreffen, zo blijkt uit het boek van De Goede/Van den Brink, zowel de organisatie als het handelen van het bestuur. De bestuurseconomie kent nog geen definitie en is bepaald geen ingevoerde term. Ze is nog slechts fragmentarisch aanwezig, maar zou zich tot aspectwetenschap kunnen ontwikkelen door de economische bestudering van het openbaar bestuur meer samenhang te geven. De bedoelde fragmentarische behandeling is te vinden in de zogenaamde leer van de openbare financiën, de door Halberstadt bepleite economische theorie van de publieke sector⁹ of de door Veldkamp voorgestelde economie van de collectieve sector¹⁰ en de "nieuwe politieke economie", die onder meer door Van den Doel naar voren is gebracht.¹¹ De bestuurseconomie zou de bestudering van de overheidsfinanciën zowel in macro-economische als in financieel-organisatorische zin moeten voortzetten, met name met het oog op de functies van de overheid met betrekking tot collectieve voorzieningen die zij zelf verzorgt of subsidieert alsmede haar bestuurlijke functies met betrekking tot het verloop van het economische proces en de ontwikkeling van de economische structuur. Onderwerpen als begroting, belastingen, overheidsinvesteringen, overdrachtsuitgaven en leningen behoren daartoe, maar ook de beheersing van de collectieve voorzieningen door middel van bestuurlijke interventies.

De bestuurssociologie houdt zich bezig met structuren en processen van het openbaar bestuur, aldus Van Braam.¹² Het menselijk samenleven kent echter niet alleen structurele elementen, maar ook culturele, namelijk normen, verwachtingen, waarden en doeleinden.

Door de sociale structuur (of het structurele systeem) en het cultuurpatroon (of het culturele systeem) met elkaar in wisselwerking te zien ontstaat er een sociaal-cultureel of institutioneel systeem, dat Van Doorn en Lammers in navolging van andere sociologen aanduiden als sociaal systeem en omschrijven als het totaal van onderling samenhangende structurele en culturele elementen, dat specifiek is voor een bepaalde groepering. Het tot

stand komen van een sociaal systeem is sterk afhankelijk van de mate waarin waarden, normen, verwachtingen en doeleinden, nadat deze een door alle leden een in meer of mindere mate aanvaard cultuurpatroon zijn geworden, het groepsleven gaan beheersen. Dit proces van structurering van interacties en communicaties noemen de schrijvers institutionalisering.¹³ Het zijn de bestuurlijke sociale systemen die in deze studie volledig aan bod moeten komen. Daarbij kan men wel sociaal-structurele respectievelijk sociaal-culturele aspecten onderscheiden, maar de studie is pas relevant wanneer deze in wisselwerking worden beschouwd. Interessante vraagstukken van sociaal-structurele aard zijn bijvoorbeeld de sociale integratie binnen het bestuurlijke systeem, hiërarchieën op basis van macht of prestige binnen dit systeem en zijn interactie met andere bestuursystemen of met belangengroeperingen. Uit sociaal-cultureel oogpunt zijn vraagstukken als waarden, normen, verwachtingen en doeleinden, die in de samenleving heersen of in het politieke bestel worden geformuleerd met betrekking tot de functies en het handelen van het openbaar bestuur of bepaalde delen ervan, met name in de relaties tot de bestuurden. Voorbeelden zijn beginselen inzake democratisch bestuur, de rechtsregels betreffende het bestuur, politieke doelstellingen en ideologieën van geestelijke, maatschappelijke of politieke stromingen.

Er is een grote kans dat de drie specialisaties elkaar keer op keer zullen aanvullen en hun bijdragen zullen bundelen, zodat een completer beeld ontstaat. Uitgaande van de grote behoefte aan interdisciplinaire beschouwing van het openbaar bestuur ligt die verwachting voor de hand.

De **bestuurskunde** tenslotte is op te vatten als een toegepaste wetenschap, als deskundige toepassing van de drie genoemde empirische specialisaties. Op deze interdisciplinaire basis geeft de bestuurskunde in concrete situaties een samenhangende analyse van de inrichting en werking van het openbaar bestuur en doet zij aanbevelingen voor verbetering ervan. Zij doet dus ook normatieve uitspraken.

Sociale zekerheid

Het begrip sociale zekerheid kent vele definities, waaruit al blijkt dat het geen ondubbelzinnig begrip is. Het kan betrekking hebben op een toestand van een individu, een gezin, een groepering of de samenleving, die wordt gekenmerkt door een zekere mate van stabiliteit in materieel en/of immaterieel opzicht. Het kan ook betrekking hebben op voorzieningen, die sociale zekerheid bieden. In het laatste geval kan het stelsel van garantieregelingen ruim zijn bedoeld of beperkt blijven tot regelingen die de handhaving van een bepaald inkomenspeil in meer of mindere mate garande-

ren. Ook kan het begrip van toepassing zijn op de instellingen, die in het kader van de voorzieningen de inkomensgaranties in concrete situaties aan personen leveren. In de nog niet zo lange geschiedenis van het begrip sociale zekerheid zijn deze verschillende betekenissen, ook in andere landen (social security, sécurité sociale, Soziale Sicherheit) er aan gehecht. Twee betekenissen vindt men terug in het woordenboek van Van Dale, namelijk: a) toestand waarbij voor allen de bezorgdheid voor gebrek wordt uitgesloten; b) het geheel van instellingen en regelingen die dienen om de onder a) genoemde toestand te verzekeren.¹⁴ Van Kessel kiest voor een "toestandsdefinitie" door sociale zekerheid te omschrijven als de toestand van de maatschappij, waarin ieder lid van de samenleving verzekerd is van hulp en middelen gericht op voorkoming, herstel of vergoeding van menselijke schade.¹⁵ Gebruikelijker is echter een "regelingsdefinitie".

Van lieverlede is de term gebruikt voor het aanduiden van inkomensgaranties voor het geval het primaire inkomen (bijvoorbeeld het arbeidsloon) ontbreekt of wegvalt dan wel tekortschiet om in de kosten van het bestaan te voorzien. Deze begripsvorming is duidelijk gestimuleerd door Sir William Beveridge, de Engelse liberale econoom, die de volgende definitie van "social security" gaf: het verzekeren van een inkomen, dat in de plaats treedt van de verdiensten wanneer deze worden onderbroken door werkloosheid, ziekte of ongeval, het voorzien in het wegvallen van steun bij de dood van een andere persoon, en het tegemoetkomen bij buitengewone uitgaven, zoals die welke verband houden met geboorte, dood en huwelijk. Sociale zekerheid betekent voornamelijk de zekerheid van een inkomen tot een bepaalde hoogte, maar de verschaffing van dit inkomen behoort samen te gaan met maatregelen, die er op zijn gericht het ontbreken van de verdiensten zo spoedig mogelijk te beëindigen.¹⁶ In schema 2 zijn de regelingen vermeld, die ten minste tot de sociale zekerheid plegen te worden gerekend. De genoemde regelingen bieden in de eerste plaats uitkeringen en verstrekkingen om inkomsten te vervangen of aan te vullen dan wel kosten op te vangen, bijvoorbeeld van geneeskundige verzorging, in de tweede plaats voorzieningen om een inkomenspositie te verkrijgen, onafhankelijk van de sociale zekerheid. Een definitie van sociale zekerheid zou dus kunnen zijn: een geheel van voorzieningen (regelingen met rechten, plichten, voorwaarden), gericht op de handhaving van een bepaald materieel en immaterieel bestaansniveau door vervanging van gederfd of aanvulling van tekortschietend inkomen en op de bevordering van mogelijkheden voor zelfstandig functioneren in de maatschappij.¹⁷ Het eerste deel van de definitie legt de nadruk op de inkomensbescherming door sociale uitkeringen, het tweede deel legt een relatie met het behouden of verkrijgen van arbeid c.q. het behouden of verbeteren van de gezondheid.

SCHEMA 2 OVERZICHT VAN SOCIALE-ZEKERHEIDSREGELINGEN

Werknemersverzekeringen

Werkloosheidswet (WW)
Ziektewet (ZW)
Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)
Ziekenfondswet (ZFW)

Volksverzekeringen

Algemene Ouderdomswet (AOW)
Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW)
Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)
Algemene Kinderbijslagwet (AKW)

Overheidsvoorzieningen

Algemene Bijstandswet (ABW)
w.o. Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (Rww)
Rijksgroepsregeling zelfstandigen (Rz)
Rijksgroepsregeling oudere zelfstandigen (Roz)
Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)
Regeling complementaire arbeidsvoorziening Beeldende Kunstenaars (BKR)
Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (WAGW)
Wet Bijzonder Pensioen (WBP)
Wet Bijzonder Pensioen Zeelieden (WBP-Z)
Wet Uitkering Verzetsdeelnemers (WUV)
Wet Uitkering Burgeroorlogsslachtoffers (WUBO)
Wet Indisch Pensioen
Wet Individuele Huursubsidie
Ambtenarenregelingen

Bij de bestudering van de sociale zekerheid komen vanzelfsprekend onderwerpen als rechtvorming, rechtstoepassing en rechtshandhaving uitvoerig aan de orde, evenals de daarmee gepaard gaande regelingen van de taken en bevoegdheden van de organen die met die functies zijn belast en de rechtsmiddelen van degenen die aanspraken op uitkeringen, verstrekkingen of andere diensten kunnen doen gelden. Binnen de bestuurswetenschappelijke bestudering van de sociale zekerheid ligt hier in de eerste plaats een taak voor de bestuursrechtswetenschap. Maar er zijn ook aspecten, die (tevens) vanuit andere invalshoeken dan de juridische bestudeerd kunnen worden. Een belangrijk aandachtspunt is de financiering, het beheer van de inkomsten en de beheersing van de uitgaven van de sociale zekerheid, die in financieel opzicht een groot deel van de publieke sector beslaat. Andere punten zijn de

relaties van het sociale-zekerheidsbeleid met het overige beleid van de overheid met betrekking tot de vorming en verdeling of herverdeling van inkomens en de verdeling van de lasten over de overheid, werkgevers en werknemers. Nog een ander punt is de invloed van de economische ontwikkeling op de sociale zekerheid en, andersom, de effecten van de sociale zekerheid op bijvoorbeeld de werkgelegenheid, de produktiviteit en de consumptie. In dit kader is de collectieve-lastendruk een bijzonder actueel thema, maar ook de wijze waarop de uitkeringen aan de inkomensontwikkeling zijn gekoppeld. de invloed van de overheid op de kostenontwikkeling in de sfeer van de gezondheidsvoorzieningen en de krachtige groei van het volume. Het behoeft geen betoog, dat de **bestuurseconomie** hier een belangrijke taak vindt. Tenslotte ligt hier een interessant aandachtsveld voor de **bestuurssociologie**, omdat het bestuurlijk sociaal systeem van de sociale zekerheid omvangrijk en gedifferentieerd is en zeer specifieke kenmerken heeft. Voor deze aspectwetenschap zijn uiteraard de bestuurlijke organisatie, de besluitvormingsprocessen en de machtsfiguraties belangrijke aandachtspunten. Vanuit de actualiteit komen de efficiëntie van de bestaande bestuurlijke structuren en middelen, evenals de effectiviteit van de beleidsuitvoering onder de aandacht. Van belang zijn ook veranderingen in de samenstelling van gebruikersgroeperingen (cliëntensystemen) en in de behoeften- en verwachtingspatronen van deze groeperingen. In **schema 3** zijn de aandachtsgebieden van de drie specialisaties gegroepeerd. Hierboven zijn slechts enkele voorbeelden gegeven van onderwerpen om de aandachtsvelden van de drie onderscheiden bestuurswetenschappelijke specialisaties enigszins te illustreren.

Leer van de arbeidsverhoudingen

Zoals uit het vervolg van deze studie zal blijken, zal het bij de bestuurswetenschappelijke bestudering van de sociale zekerheid dikwijls nodig of wenselijk zijn de grens met de **leer der arbeidsverhoudingen** te overschrijden. Deze leer, die uit het arbeidsrecht, de arbeidssociologie en de arbeidseconomie (labour economics) is voortgekomen, is een multidisciplinaire bestudering van de collectieve betrekkingen, onderhandelingen en afspraken tussen werkgevers- en werknemersorganisaties respectievelijk tussen deze organisaties en de overheid. Het vakgebied wordt in binnen- en buitenland op verschillende manieren omschreven. Hanteerbaar lijkt de definitie van Reynaerts: de leer der arbeidsverhoudingen beschrijft, ordent en verklaart de processen van interactie - processen van groepsvorming, coöperatie, competitie en conflict - tussen werkgevers, werknemers en de overheid naar de achterliggende oorzaken, in hun ontwikkeling en naar hun resultaten

SCHEMA 3	BESTUURSWETENSCHAPPEN EN SOCIALE ZEKERHEID
Aspectwetenschap	Aandachtveld
Bestuursrechtswetenschap	<ul style="list-style-type: none"> * regeling van de bestuurlijke organisatie: uitvoeringsorganen e.d. * regeling van bestuurlijke taken en bevoegdheden * toepassing van de sociale-zekerheidswetgeving: toekenning van uitkeringen, vergoedingen, verstrekkingen * regeling van toezicht, controle en sancties * regeling van geschillen: rechtspraak en beroep
Bestuurseconomie	<ul style="list-style-type: none"> * financiering van de prestaties * beheer van de geldmiddelen * beheersing van de uitgaven * relatie tussen kosten en baten van sociale zekerheid * relaties tussen sociale zekerheid en vorming, verdeling en besteding van inkomens * effecten van sociale zekerheid op sociaal-economische ontwikkelingen * invloed van sociaal-economische ontwikkelingen op sociale zekerheid
Bestuurssociologie	<ul style="list-style-type: none"> * bestuurssysteem van de sociale zekerheid * besluitvormingsprocessen * bestuurssysteem en maatschappelijke belangenbehartiging * bestuurssysteem en cliëntsysteem: dienstverlening, participatie e.d.

voor de positie van de factor arbeid in onderneming en maatschappij.¹⁸ Wel suggereert de definitie, dat het steeds gaat over interacties tussen de drie genoemde partijen en is dus niet goed uit elkaar gehouden, dat het vooral en meestal gaat over de verhoudingen tussen werkgevers of werkgeversorganisaties enerzijds en werknemers of werknemersorganisaties anderzijds, relatief minder vaak (hoewel absoluut niet zelden) over de interacties tussen aan de ene kant de werkgevers(organisaties) en/of de werknemers(organisaties) en aan de andere kant de overheid. In het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen domineren de privaatrechtelijke of particuliere betrekkingen tussen werkgevers en werknemers. Er zijn velerlei vormen van groepsvorming, coöperatie, competitie en conflict tussen werkgevers en werknemers, ook wel tussen werkgevers onderling en werknemers onderling, waarbij de overheid niet is betrokken. Maar er is voldoende reden de relaties met de overheid wel in de studie te betrekken, omdat de overheid in de moderne samenleving, met name in het kader van haar sociaal-economische

beleid, met de werkgevers- en werknemersorganisaties - haar "sociale partners" - in contact treedt en op sommige gebieden tot vormen van overleg en samenwerking komt. Ook stelt zij in zekere mate randvoorwaarden voor de interacties van de werkgevers en werknemers.

Reynaerts spreekt in dit verband over een kaderscheppende functie, een sturende functie, een verdelende functie en een functie als werkgever. De kaderscheppende functie omvat die wettelijke voorzieningen die enerzijds beogen procedurele regels te verschaffen voor de wijze waarop partijen in het arbeidsbestel het onderlinge verkeer regelen en die anderzijds vaste organen voor overleg en samenwerking in het leven hebben geroepen. De sturende functie krijgt haar beslag in het op overreding of dwang berustende optreden, gericht op het verkrijgen van de vrijwillige of onvrijwillige medewerking van de belangengroeperingen voor de realisering van doeleinden, die de overheid om redenen van landsbelang noodzakelijk acht. De verdelende functie vindt haar vorm overwegend in het geheel van regels met betrekking tot de belastingheffing en de heffing van sociale premies en de overdracht van inkomens aan diegenen die daarop aanspraak kunnen maken. De werkgeversfunctie heeft betrekking op het vaststellen door de overheid van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren en trendvolgers.¹⁹

Het is dus de verdelende functie ten aanzien van de arbeidsverhoudingen, die de overheid in contact brengt met de activiteiten die werkgevers(organisaties) en werknemers(organisaties) op het gebied van de sociale zekerheid vervullen. Hoe de interacties tussen de werkgevers en werknemers c.q. tussen dezen en de overheid precies zijn gestructureerd, beschrijft

Reynaerts in een apart hoofdstuk over sociale zekerheid, waardoor hij een van de zeer weinige Nederlandse deskundigen op het gebied van de arbeidsverhoudingen is, die aan de sociale zekerheid wezenlijke aandacht besteedt.²⁰

Reynaerts voert voor de vereiste aandacht redenen aan. Een van die redenen is, dat op het gebied van de sociale zekerheid, overheid, werkgevers en werknemers veelvuldig met elkaar interacteren binnen een netwerk van talrijke organen. Zowel inhoudelijk als instrumenteel zijn de drie partijen ten nauwste bij de sociale zekerheid betrokken en dat gedurende een periode van bijna honderd jaren. Met de inhoudelijke betrokkenheid doelt hij in het bijzonder op het sociale-zekerheidsbeleid, omvattend de basisdoelstellingen van zulk een beleid, de hoogte van de uitkeringen, de omvang van de verstrekkingen, de financieringswijze, de kring van gerechtigden, enz. De instrumentele kanten van de sociale zekerheid slaan vooral op de uitvoeringsorganisatie, de coördinatie van de verschillende regelingen en het toezicht.²¹

Het is duidelijk dat de werkgevers- en werknemersorganisaties op verschillende manieren bij het beleid van de overheid op het gebied van de sociale zekerheid zijn betrokken, juist vanuit hun onderlinge betrekkingen, hun onderhandelingen en afspraken en hun organisatievormen voor de regeling van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden enzovoort. Hierbij zijn diverse vormen van taakverdeling, complementariteit, overleg en samenwerking tussen de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties inhoudelijk, instrumenteel en zelfs organisatorisch zo sterk, dat het openbaar bestuur en de collectieve arbeidsverhoudingen twee elkaar gedeeltelijk overlappende systemen zijn. Daardoor zal het onmogelijk zijn de besturing van de sociale zekerheid te beschrijven en te analyseren zonder aandacht te schenken aan het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen. Uiteraard is het daarbij nodig de bestuurswetenschappelijke verkenningen en beschouwingen aan te vullen met inzichten vanuit de optiek van de leer der arbeidsverhoudingen.

1.3. Besturing

In deze studie is **besturing** een centraal begrip, dat voor de ontwikkeling van het beoogde conceptueel-analytisch kader het eerst in aanmerking komt voor definiëring en operationalisering. Taalkundig kan het begrip besturing op velerlei activiteiten en zaken betrekking hebben, zoals het besturen van een vereniging of van een onderneming, maar in een bestuurswetenschappelijke studie is de semantiek vanzelfsprekend beperkt tot werkzaamheden en beleidsobjecten van de **overheid**, in het bijzonder van het openbaar bestuur. Het begrip besturing is soms een synoniem van het begrip **bestuur**, namelijk wanneer ook dat is bedoeld als het besturen, dus het werkzaam zijn als overheid (of namens de overheid) in bestuurlijke zin, het verrichten van bestuurlijke activiteiten. Bestuur kan echter ook betrekking hebben op het bestuur als een bestuursorgaan of bestuursorganen in het algemeen dan wel het openbaar bestuur als totaal van met bestuurstaken en -bevoegdheden toegeruste overheidslichamen en ook wel op de leiding van openbare lichamen. Besturing daarentegen slaat altijd op het bestuur als activiteit (het besturen) van een of meer bestuursorganen (organisaties, functionarissen) en het kan daarom voor het vermijden van misverstanden nuttig zijn dit woord te gebruiken.

In bestuursrechtelijke zin bestaat besturing in belangrijke mate uit handelingen ter **uitvoering van wetten**, ruimer: tot uitvoering van vastgesteld en in wettelijke regelingen geformuleerd beleid. Dit geschiedt in het bijzon-

der door het bestuur de bevoegdheid (en de opdracht) te geven in de wet genoemde onderwerpen door middel van eigen besluiten nader te regelen en op een aantal punten discretionaire macht toe te kennen. Dit is ook gebeurd op het gebied van de sociale zekerheid. De overheidsbemoeiing komt echter niet alleen tot uiting in de vorm van wetgeving, maar ook in de vorm van niet van specifieke wetgeving afgeleide bestuurlijke handelingen, zoals het verstrekken van subsidies, het aanleggen van wegen en het voeren van buitenlands beleid. Bestuursorganen van de sociale zekerheid voeren overigens ook regelingen op basis van collectieve afspraken of regelingen van privaatrechtelijke aard uit.

De bestuursrechtelijke problematiek van de steeds belangrijker en omvangrijker wordende besturingsfunctie naast de overigens ook gegroeide wetgevingsfunctie (en rechtspraakfunctie) gaat gepaard met een problematiek van bestuurssociologische aard. Deze betreft de veranderende positie van het bestuur tegenover de wetgever, die bij nader inzien ook een veranderende positie van de regering ten opzichte van het parlement, c.q. van de regering tegenover lagere bestuursorganen en veelal ook maatschappelijke organisaties inhoudt. Een ander onderdeel van deze problematiek is de veranderende verhouding tussen wetgever en burgers respectievelijk bestuur en burgers. Nog een ander onderdeel bestaat uit de gevolgen die de toenemende besturing heeft voor de vorm en inhoud van deze functie, waarbij onder meer is te denken aan de groei van het aantal en de omvang van de bestuursorganen en de wijze van functioneren van deze organen. Hier dringen onmiddellijk associaties met verschijnselen als specialisatie, professionalisering, standaardisering en bureaucratisering zich op. Velen vrezen ook een zekere verzelfstandiging van het bestuur, in deze zin dat de besturing een meer of minder autonome functie in het staatsbestel wordt en dat zich dus een scheiding voltrekt tussen wetgeving en besturing, tussen politieke en bestuurlijke organen, tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering.

De beoordeling van deze problematiek hangt sterk af van de opvattingen die men huldigt over de plaats en functie van het bestuur (de bestuurders, de besturing) in het politieke systeem, c.q. van de plaats en functie van de beleidsuitvoering in het totale beleidsproces. Het is onjuist een onderscheid te maken tussen politiek en bestuur als twee afzonderlijke zaken of als twee verschillende fasen in een beleidsproces. Het openbaar bestuur staat niet naast of tegenover het politieke bestel, maar vormt er een onderdeel van. Hoogerwerf omschrijft het systeem van het openbaar bestuur als het geheel van opvattingen, gedragingen en posities voor zover die tot doel hebben het overheidsbeleid voor te bereiden, te bepalen, uit te voeren, te evalueren en bij te sturen. Hij beschouwt dit als een subsysteem

van het **politieke systeem**, waaronder hij verstaat het geheel van opvattingen, gedragingen en posities voor zover die tot doel hebben de inhoud, totstandkoming en effecten van het overheidsbeleid te beïnvloeden. Tot dit systeem behoren per definitie ook de opvattingen, gedragingen en posities van alle burgers en hun organisaties voor zover zij tot doel hebben invloed op het overheidsbeleid, zijn totstandkoming of zijn effecten uit te oefenen. Binnen het politieke systeem kunnen "inputs" (aanvoer of invoer) van beleidsvoorkeuren en hulpbronnen door middel van "conversion" (omzetting of verwerking) veranderen in "outputs" (uitvoer) in de vorm van effecten, d.w.z. veranderingen in de omgeving.²²

Men komt nogal eens de opvatting tegen, dat de input vooral het (politieke) proces van beleidsvorming zou betreffen en het (bestuurlijke) proces van de beleidsuitvoering alleen met de output te maken zou hebben. De beleidsvorming gaat tijdens de beleidsuitvoering vaak nog door, juist omdat de wetgever nog veel ter beslissing aan de bestuursorganen heeft overgelaten, overigens zonder de totale beleidsbepaling geheel aan het bestuur toe te vertrouwen. Daardoor is het alleszins verklaarbaar, dat zoveel maatschappelijke organisaties niet alleen tijdens de voorbereiding van het beleid ijverig proberen gehoor te vinden voor hun wensen of hun steun te geven aan voornemens door zich tot de wetgever te richten, maar hetzelfde doen bij de uitvoering van wettelijk of anderszins in hoofdlijnen vastgesteld beleid. Zij trachten de concrete beleidsbeslissingen, die bestuursorganen met een zekere eigen beleidsruimte mogen of moeten nemen, wel degelijk te beïnvloeden. Dit geeft aan de besturing vaak een gewichtig politiek aspect.

Wetgeving en bestuur

Bij **wetgeving** moet - zo is inmiddels gebleken - aan het geven van wetten in formele zin, dus aan de regelingen van regering en Staten-Generaal (de parlementaire wetgeving) worden gedacht, omdat immers ook aan bestuursorganen het geven van algemeen verbindende voorschriften veelvuldig is toegestaan of opgedragen door de wetgever en ook een constitutionele basis heeft. De Grondwet zegt hierover, dat algemene maatregelen van bestuur bij koninklijk besluit worden vastgesteld (artikel 89, lid 1). Hiermede is dus regelgevende bevoegdheid aan de regering toegekend, met dien verstande evenwel dat door straffen te handhaven voorschriften daarin alleen krachtens de wet worden gegeven (artikel 89 lid 2) en dat de wet de bekendmaking en inwerkingtreding van de algemene maatregelen van bestuur regelt (artikel 89 lid 3). Beide restricties gelden ook voor andere van rijkswege vastgestelde algemeen verbindende voorschriften (artikel 89 lid 4).

Dit laatste betekent, dat het bestuur handelt binnen een wettelijk kader, op grond van geschreven wettelijke regels of minstens volgens de bedoelingen van de wet. De bestuursrechtelijke term hiervoor is *attributie*, die op toekenning van de bestuurlijke en regelgevende bevoegdheden betrekking heeft.

Bij het geven van algemene voorschriften is het bestuur dus nadrukkelijk aan de wet gebonden, maar niet altijd in die mate dat ook de eigen regelgeving nauwkeurig door de wetgever is bepaald. Menigmaal is wel het geven van nadere regelen wettelijk opgedragen, maar is de verlangde inhoud ervan slechts vaag aangegeven en daardoor voor een goed deel aan het inzicht van het bestuur overgelaten. Volgens De Goede/Van den Brink stellen de bestuurders in toenemende mate zelf de regels vast voor hun eigen rechtshandelen op grond van *delegatie* door de formele wetgever. Er is sprake van *delegatie*, indien de delegans een hem toekomende bevoegdheid overdraagt aan de delegataris, die deze bevoegdheid op eigen gezag en onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen. In geval van een regelgevende bevoegdheid behoort de delegans de basisregel zelf vast te stellen. Hij kan niet meer bevoegdheden delegeren dan hem zelf toekomen.²³ In andere gevallen is de nadere regelgeving in algemene bewoordingen opgedragen of toegelaten en laat de wetgever het geheel aan het inzicht van het bestuur over te beslissen of en hoe tot het geven van algemeen verbindende voorschriften wordt overgegaan. Deze verschillende vormen van delegatie - vooral aan de minister maar toch ook aan de uitvoeringsorganen - zijn in de sociale zekerheid zeer bekend.

Ook voor de uitvoering van de wet door middel van concrete besluiten met enig rechtsgevolg, bijvoorbeeld voor de burgers, laat de wetgever de bestuurders vaak de nodige ruimte en schrijft hij zelden voor hoe deze beschikkingen zouden moeten luiden. Er zijn meer vrije dan gebonden beschikkingen. De noodzaak hiertoe is duidelijk verwoord door Mast, die stelt dat de wetgever de onbeperkte diversiteit van de mogelijke gevallen zou moeten kunnen overzien om aan het bestuur de inhoud van elk van zijn beslissingen te kunnen voorschrijven. Aan het bestuur moet dan een zekere vrijheid van beslissing - *discretionaire macht* genaamd - worden gelaten. Het bestuursorgaan heeft dan de keuze van de geschiktste maatregel om het gestelde doel te bereiken.²⁴ Deze figuur komt in de sociale zekerheid veel voor. Deze bestuurlijke vrijheid is geen onbeperkte vrijheid en behalve vrijheid houdt *discretionaire bevoegdheid* verplichting in. Het bestuur dient een zodanig gebruik van zijn beleidsmarge te maken, dat het overeenkomstig de bedoelingen van de wet handelt en de belangen van de burgers op behoorlijke wijze afweegt en in redelijke mate behartigt. Het is het bestuur niet toegestaan in strijd met de wet of beginselen van behoorlijk bestuur op te treden. In

in strijd met de wet of beginselen van behoorlijk bestuur op te treden. In dit verband is het steeds meer gebruikte begrip **beleidsvrijheid** - ook wel: beleidsruimte of beleidsmarge - van betekenis. Maarse spreekt over beleidsvrijheid, indien er een mogelijkheid is tot keuze uit gedragsalternatieven, gegeven een aantal beperkingen. De grenzen van de beleidsvrijheid zijn primair gegeven met het uit te voeren beleid, in het bijzonder met het beleidsprogramma.²⁵

Hoogerwerf geeft aan, dat het begrip beleidsvrijheid ruimer is dan het begrip discretionaire bevoegdheid, namelijk niet alleen betrekking heeft op de beleidsruimte die aanwezig is binnen het kader van bepaalde, veelal betrekkelijk vaag omschreven, normen en bevoegdheden van het openbaar bestuur, maar op het geheel van alternatieven waaruit de actor in het kader van het tot stand komen van beleid een keus kan doen. Hij licht dit toe door enkele beperkingen van de beleidsruimte, die ook nog van andere dan juridische aard zijn, te noemen: de beginselen waarop de actor zijn beleid wil baseren; de schaarste van zijn personele, financiële en andere middelen; zijn beperkte kennis van de maatschappij; de macht van anderen van wie hij afhankelijk is; de democratische spelregels inzake de totstandkoming van het beleid. Hij vat deze beperkingen samen als het algemene probleem van de "haalbaarheid" en de aanvaardbaarheid.²⁶ De genoemde beperkingen doen zich overigens niet slechts voor bij het doen van keuzen uit beleidsalternatieven, wanneer wettelijke beperkingen, gebrek inzicht in problemen, tekort aan financiën en andere factoren onmiddellijk een rol kunnen spelen, maar ook bij het ten uitvoerbrenen van genomen beslissingen, wanneer men bijvoorbeeld op meer weerstand, onbegrip of kosten kan stuiten dan men had voorzien.

In de relatie tussen wetgever en bestuur blijft de vraag centraal staan hoeveel beleidsruimte de wetgever het bestuur toestaat, hetzij door die ruimte via regels in de wet duidelijk aan te geven, hetzij door de regels opzettelijke vaag te houden, hetzij door in de wet geen bepalingen op te nemen en dus aan de keuze van het bestuur over te laten hoe dit in een concrete situatie zal handelen. Het ligt voor de hand dat de wetgever in zijn regelgeving concreter en vollediger moet zijn naarmate de **rechtszekerheid** en **rechtsgelijkheid** van de justiciabelen nadrukkelijker in het geding zijn. Dat is zeker het geval als het gaat over de bescherming van inkomens, zoals de sociale zekerheid die wil bieden. Hier heeft de wetgever zelf geregeld welke mensen recht kunnen doen gelden op een uitkering, vergoeding of verstrekking, onder welke omstandigheden dat het geval is en aan welke voorwaarden zij moeten voldoen om het recht te verkrijgen en te behouden.

Over het algemeen hebben de bestuursorganen weinig of geen beleidsruimte om tot een ander beleid te komen dan de wetgever heeft voorgeschreven. De burger die de leeftijd van 65 jaar bereikt en aan de overige in de wet genoemde voorwaarden voldoet, kan er zeker van zijn dat hem een ouderdomspensioen wordt uitgekeerd in bedragen en op tijdstippen, die de AOW bepaalt. Soms is er enige afgeleide, nadrukkelijk door de wetgever toegekende bevoegdheid voor het bestuur om door de wetgever bedoelde rechten exacter te bepalen. Zo hebben de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid door middel van zogenaamde dagloonregelingen de uitkeringsbedragen (niet de uitkeringspercentages) van de WW, de ZW en de WAO zo nauwkeurig en redelijk mogelijk op het gederfde loon af te stemmen, als bijzonderheden in een bedrijfstak of beroepsgroep daar aanleiding toe geven. De gevarieerdheid van arbeidsloon, arbeidstijd en andere relevante omstandigheden maakt het de wetgever onmogelijk zelf het bedrag van het gederfde loon en vervolgens het uitkeringsbedrag vast te stellen; hij heeft daarom zijn toevlucht moeten nemen tot delegatie van regelgeving.

Naarmate de omstandigheden van de burgers verschillen of de problemen variëren, zal de wetgever meer regelgevende bevoegdheid aan het bestuur moeten delegeren of/en meer ruimte aan het bestuur moeten geven om de wettelijke normen naar eigen inzicht toe te passen, dus te interpreteren en soms ook aan te vullen. Ook van dit verschijnsel zijn op het gebied van de sociale zekerheid veel voorbeelden te noemen, op het gebied van de verstrekkingen meer dan op het gebied van de uitkeringen. Zo kan de wetgever wel bepalen op welke verstrekkingen een gehandicapte volgens de AAW recht heeft, maar het is de bedrijfsvereniging, geadviseerd door de GMD en soms ook andere instanties, die tot nadere regels en handelwijzen komt om in door haar gedefinieerde omstandigheden bepaalde hulpmiddelen te verstrekken of behandelingsmethoden aan te bieden.

Het is uiteraard niet geoorloofd dat het bestuur van de regels of bedoelingen van de wet afwijkt, behalve in de gevallen dat de wetgever zelf heeft bepaald dat het bestuur in bepaalde, door hem genoemde gevallen dat juist wel mag doen. In het algemeen zal het bestuur zich binnen de door de wet gestelde grenzen moeten bewegen, de wettelijke voorschriften daarbij zo nauwgezet mogelijk moeten volgen en slechts die vrijheid mogen gebruiken die de wet het bestuur biedt. Het is niet de wetgever zelf, die zich met de activiteiten van het bestuur bemoeit om na te gaan of dit de wet zorgvuldig volgens de gegeven taken en bevoegdheden uitvoert. Deze beoordeling is opgedragen aan de rechterlijke macht, in dit geval de administratieve rechter, of aan een hoger bestuursorgaan, indien is gekozen voor administratief beroep, wanneer de belangen van de burgers in het geding zijn en dezen geen

genoegen willen nemen met een beslissing van een bestuursorgaan. Op het gebied van de sociale verzekering is gekozen voor administratieve rechtspraak, terwijl op het gebied van de sociale overheidsvoorzieningen de keuze op het administratief beroep is bepaald.

Toch heeft ook de wetgever zelf, afgezien van de preventief of repressief werkende correctie van bestuurshandelingen door rechtspraak of beroep, enige waarborgen willen scheppen voor een zo goed mogelijke toepassing van de wet naar letter en geest en wel door middel van toezicht of controle en sancties. Een veel voorkomende figuur is, dat de wetgever een minister belast met het toezicht op de naleving, toepassing of uitvoering van de wet door de bestuursorganen waaraan de eigenlijke uitvoering, de toepassing in de praktijk, is opgedragen. Indirect bemoeit de wetgever zich ook met de naleving van de wet door de burgers, namelijk door in de wet positieve of negatieve sancties op te nemen en het bestuur met de **controle** op het gedrag van de burgers en de toepassing van sancties te belasten.

Op het gebied van de sociale zekerheid is het toezicht op de handelingen van de uitvoeringsorganen opgedragen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (WW, ZW, WAO, AAW, AOW, AWW, AKW, ABW, WSW, BKR) of de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (ZFW, AWBZ, WUV, WUBO) op hoofdlijnen en aan de SVR (WW, ZW, WAO, AAW, AOW, AWW, AKW), de ZFR (ZFW, AWBZ) en enkele andere instanties in details.

1.4. Besturing en beheersing

In de literatuur over beleid en bestuur komt de term **beheersing** veel voor, evenals beheersen en beheersbaarheid. De term wordt zelden gedefinieerd, maar telkens blijkt ze te maken te hebben met de mate waarin beleidsvoerders of bestuurders er in slagen richting te geven aan de door hen gewenste ontwikkeling, dus met **doeltreffendheid**.

Beheersing heeft dus betrekking op de optimale realisatie van gestelde doeleinden en daardoor ook op de relatie tussen doeleinden en resultaat. De beleidsvoerders willen, zodra de doeleinden zijn vastgesteld, zelf een zo groot mogelijke greep houden op het verloop van het verdere beleidsproces, opdat de doeleinden zo dicht mogelijk worden bereikt, hetgeen ook kan inhouden dat de door het beleid erkende behoeften van de doelgroepen volgens de oogmerken en onder de voorwaarden van het beleid worden bevredigd of een ongewenst geachte situatie zo ver mogelijk in de door het beleid gewenste richting wordt veranderd. In wezen is een dergelijk streven inherent aan het voeren van beleid. Dit is ondubbelzinnig verwoord door Becker, die (sociaal) beleid heeft gedefinieerd als georganiseerde (sociale) beheersing.²⁷

Als conclusie van deze begripstoelichting moge luiden, dat beheersing een van de meest rationele kenmerken van beleid is. Volgens Zandstra-Andela is er sprake van rationeel beleid, indien het beleid doelgericht, doeltreffend en doelmatig is. Om daartoe te geraken worden alternatieve middelen op grond van gestructureerde, beschikbare informatie afgewogen om gekozen politieke doeleinden te realiseren.²⁸

Indien bij beheersing inderdaad de nadruk valt op doelrealisatie door gerichte inspanning, dan is beheersing onder meer afhankelijk van de beschikbaarheid en het gebruik van de benodigde **beleidsinstrumenten**, hetgeen ook inzicht in de werking van die instrumenten veronderstelt. Aangezien de middelen voor het voeren van beleid schaars en alternatief toepasbaar zijn, is ook **doelmatigheid**, dus een redelijke relatie tussen resultaat en inspanning, een voorwaarde voor een doeltreffend beleid.

Beheersing is zeer cruciaal op het moment van de beleidsbepaling, wanneer de beleidsvoerders beslissingen nemen over de keuze van doeleinden en middelen, maar begint bij de **beleidsvoorbereiding** en eindigt bij de beleids-evaluatie. Tijdens de beleidsvoorbereiding vindt in feite reeds de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie van besturing plaats. Dan vindt immers, volgens de definitie van Hoogerwerf, het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen plaats met het oog op het te voeren beleid. In die fase wordt ook de probleemstelling geformuleerd.²⁹ Onvoldoende kennis en inzicht leidt gemakkelijk tot vermindering van het beheersend vermogen. Het omgekeerde is niet altijd waar, omdat het van tal van andere factoren afhangt of de beleidsvoerders zelfs bij voldoende kennis en inzicht bij machte zullen zijn de juiste doeleinden en middelen te kiezen om het geformuleerde probleem op adequate wijze aan te pakken en vervolgens de gelegenheid zullen hebben de gekozen doeleinden met een effectief en efficiënt gebruik van de gekozen middelen te realiseren. Zij zijn bij de realisatie van doeleinden in belangrijke mate op de medewerking van de beleidsuitvoerders, andere beleidsorganen, maatschappelijke organen, belangenorganisaties en de bestuursinstellingen aangewezen. Ook reeds bij de beleidsbepaling is het bestuur niet altijd vrij in zijn keuze van doeleinden en middelen, maar heeft het vaak de instemming nodig van politieke of maatschappelijke organisaties of is het gebonden aan de grenzen van de wet of de begroting. Besturend vermogen is niet alleen een kwestie van kennis en inzicht, maar ook van formele bevoegdheid en feitelijke macht.

Beheersing en consensus

Beheersing is een vorm van **macht** en heeft daardoor te maken met hiërarchische betrekkingen tussen mensen of groepen. Van Doorn en Lammers spreken

van beheersingsmacht als een partij de mogelijkheid heeft in overeenstemming met haar doeleinden de gedragsalternatieven van een andere partij te beperken. Zij stellen deze variant van macht tegenover constructiemacht, waarbij de ene partij met het oog op zijn eigen doeleinden de gedragsalternatieven van de andere partij kan verruimen. Voor beheersingsmacht is het gebruik van dwangmiddelen kenmerkend, al kunnen ook lokmiddelen een rol spelen. Men beperkt namelijk gedragsalternatieven door ongewenste alternatieven te straffen en gewenste te belonen. Constructiemacht daarentegen berust voornamelijk op overredingsmiddelen, want men kan andermans gedragsalternatieven slechts verruimen, als die ander de geboden ruimte wil benutten. Deze variant van macht bestaat bij de gratie van een vorm van samenwerking op basis van convergentie van doelopvattingen tussen beide partijen. In beide gevallen schakelt iemand anderen in voor zijn eigen doeleinden; hij is bij machte anderen in de door hem gewenste richting te bewegen dan wel van enigerlei beweging af te houden. Voorts onderscheiden zij het zojuist genoemde begrippenpaar van beschikkingsmacht, waaronder wordt verstaan de mogelijkheden van personen of groeperingen bepaalde hulpbronnen te kunnen aanwenden voor het bereiken van hun doeleinden.³⁰

In een publikatie over besturing zal meestal het accent vallen op de beheersingsmacht, omdat besturing in veel gevallen het beperken van de gedragsalternatieven van andere actoren in het beleidsproces, zoals andere beleidsinstanties en bestuurden meebrengt. In deze studie gaat de belangstelling zelfs in het bijzonder naar de beheersingsmacht uit. Dat sluit echter niet uit, dat bij een kritische beoordeling van het beheersingsvermogen bij de besturing van de sociale zekerheid ook het alternatief van de constructiemacht als vorm van besturend vermogen aan de orde kan komen. Het staat trouwens niet vast, dat de effectiviteit van beleid in ruimere mate door de aanwezigheid van beheersingsmacht dan door het bezit van constructiemacht kan worden gegarandeerd. Dat ook de beschikkingsmacht voor besturing van belang is, behoeft geen toelichting. Het is zonder meer duidelijk dan zonder de aanwezigheid van voldoende en geschikte instrumenten (budgetten, organisatorische voorzieningen, informatie bijvoorbeeld) geen succesvol beleid mogelijk is.

Beheersing en besturing zijn geen synoniemen, maar hebben wel een duidelijke relatie met elkaar. Bij Etzioni is beheersing een deel van het besturend vermogen. Besturing is namelijk het vermogen tot beheersen en het vermogen tot het vormen van consensus. Het beheersend vermogen is op zijn beurt te onderscheiden in het cybernetisch vermogen van de bestuurder en zijn relatieve macht. Het cybernetisch vermogen is vooral de bekwaamheid en gelegenheid tot het verzamelen, verwerken en gebruiken van kennis. Het komt tot

uitdrukking in de besluitvormingsprocessen en -structuren, zoals in de duidelijkheid van doelformulering, de verenigbaarheid van verschillende doeleinden en de kwaliteit van de netwerken van communicatie tussen de beleidsvormende en de beleidsuitvoerende organen. De **relatieve macht** van de bestuurders bestaat uit de maatschappelijke activa die hun zijn toebedeeld en met name uit het deel waarover zij voor collectieve actie kunnen beschikken (het activeringsniveau). De bestuursorganen beschikken ook zelf over enige beheersende vermogens, bestaande uit kennis, beslissingen, doeleinden en macht. Daarom ligt de conclusie voor de hand, dat het beheersingsvermogen van de bestuurders ook wordt beïnvloed door de mate waarin hun eigen doeleinden en middelen verenigbaar zijn met die waaraan de bestuursorganen de voorkeur geven. Hoe meer **consensus** kan worden bereikt, hoe minder de behoefte aan beheersing is. Hoe minder congruentie van voorkeuren kan worden verkregen, hoe meer de bestuurders zich genoodzaakt kunnen voelen hun beheersend vermogen te gebruiken en wellicht te vergroten, bijvoorbeeld door meer activa te mobiliseren. In de actieve maatschappij (ter onderscheiding van de autocratische en de passieve maatschappij) is er een aanvaardbaar evenwicht tussen beheersing, die vooral met normatieve (en minder met utilitaire en dwingende) middelen werkt, en consensusvorming, die ten dele in de vorm van reële participatie in opwaartse richting (en niet overwegend in de vorm van propaganda in neerwaartse richting) gaat. Etzioni noemt besturing met beheersings- en consensusvormingsmechanismen **maatschappelijke besturing**.³¹ Dit begrip vertoont meer overeenkomst met de door Van Doorn en Lammers genoemde constructiemacht dan met de door hen genoemde beheersingsmacht.

Beheersing en uitvoering van beleid

De **beleidsuitvoering** vervult doorgaans een belangrijke beheersingsfunctie, omdat juist in het kader van de uitvoering over verwezenlijking van de doeleinden, de toepassing van de regelingen, de vervulling van opgedragen bestuurlijke taken en de aanwending van de beschikbare middelen wordt beslist. Het zijn immers de uitvoeringsorganen die met de behoeften van de burgers in aanraking komen en op hun signalen of verzoeken reageren met het aanbieden van bepaalde voorzieningen of andere diensten. Daarbij kunnen zij in meer of mindere mate doelgericht, doeltreffend en doelmatig handelen. Veel hangt daarbij af van hun eigen inzichten in de problemen van hun cliënten en in de mogelijkheden waarover zij beschikken om aan die problemen tegemoet te komen, maar ook van het instrumentarium dat hen door de wetgever of hogere bestuursorganen is gegeven en van de beleidsruimte die

hen is gelaten of die zij kunnen nemen om over de toepassing van de instrumenten te beslissen, alsmede van de duidelijkheid van de doeleinden. Op het terrein van de sociale zekerheid is de gedetailleerde wetgeving in deze opzichten sterk bepalend, waardoor beleidsuitvoering voor een zeer groot deel samenvalt met wetstoepassing. Maar ook hier kunnen zich discrepanties tussen wet en werkelijkheid voordoen.

Wanneer de doeleinden ondubbelzinnig, de instrumenten toereikend en de beleidsmarges voldoende zijn, kunnen de uitvoerders van het beleid in hun interactie met het publiek op adequate wijze doeleinden realiseren of problemen helpen oplossen. Schieten zij daarin tekort, dan kan dat liggen aan hun gebrekkig inzicht, een onjuiste interpretatie van de problemen van hun cliënten, afwijkende meningen over het beleid, onvoldoende medewerking van het publiek of nog andere oorzaken bij hen zelf of in hun omgeving. Wanneer daarentegen de doeleinden vaag, de instrumenten ongeschikt of onvoldoende en de beleidsmarges beperkt zijn, is het voor de beleidsuitvoerders bijzonder moeilijk tot een verantwoorde doelrealisatie te komen. De bijdrage van de beleidsuitvoering tot de beheersing is dus van een aantal belangrijke voorwaarden, waaraan door anderen dan de beleidsuitvoerders moet worden voldaan, afhankelijk. Het gebrek aan beheersing wordt dus wel in het kader van de beleidsuitvoering manifest, maar kan niet altijd uitsluitend worden toegeschreven aan tekortkomingen die hun oorsprong vinden in de beleidsuitvoering, maar ook wel aan gebreken of fouten in de beleidsvorming die daaraan vooraf is gegaan.

Deze nuancering vindt steun bij Maarse, die het falen van de uitvoering in het bijzonder wijt aan factoren die te maken hebben met gebreken inzake de beleidsinhoud, de informatie, de steun en de verdeling van bestuurlijke goederen. Over de **beleidsinhoud** merkt hij onder meer op, dat de uitvoering kan stranden op de inhoudelijke vaagheid van het beleid, bijvoorbeeld door onvoldoende explicitering van doeleinden, middelen en prioriteitstelling of een te globaal beleidsprogramma; interne inconsistentie (conflicten tussen elementen van een beleid) en externe inconsistentie (conflicten met ander beleid); onvoldoende aandacht voor de uitvoeringsaspecten van het beleid tijdens de beleidsvorming.

Gebrek aan **informatie** is naar zijn mening vaak een gevolg van storingen in de communicatiestructuur: een verstopte communicatiestructuur binnen de uitvoeringsorganisatie of tussen de uitvoerende organisatie en de beleidsobjecten; gebrek aan informatie bij de beleidsobjecten. Wat de behoefte aan **steun** betreft, wijst Maarse op onvoldoende steun voor het beleid bij de beleidsuitvoerders doordat hun eigen belangen, doeleinden, verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van de gekozen middelen, opvattingen over

de wijze waarop de organisatie moet zijn georganiseerd, enzovoort een rol spelen en op onvoldoende bereidheid tot medewerking aan de uitvoering bij de beleidsobjecten. Bij gebreken in het kader van de **verdeling van bestuurlijke goederen** denkt deze auteur aan coördinatieproblemen door horizontale differentiatie van taken en bevoegdheden; controleproblemen door verticale differentiatie van taken en bevoegdheden; geringe mogelijkheden voor centrale (bij)sturing in een sterk gedecentraliseerde uitvoeringsstructuur.³² Om te kunnen besturen moeten bestuurders over besturingsmiddelen of **beleidsinstrumenten** beschikken. Rosenthal c.s. definiëren beleidsinstrumenten als typen van overeenkomstige of op elkaar gelijkende beleidsmiddelen. Zij onderscheiden beleidsinstrumenten van formele aard, te weten wetgeving, planning, organisatie en financiering, en beleidsinstrumenten van informele aard, zoals overreding en overheersing, dus invloeden en machtsmiddelen.³³ Het spreekt voor zich, dat het welslagen van het besturen, het succes van het beleid in belangrijke mate afhankelijk is van de beschikbaarheid van voldoende middelen, wat zeker niet altijd het geval is. Op het gebied van de sociale zekerheid wordt het steeds moeilijker de uitkeringen, vergoedingen en verstrekkingen te financieren en moest al tot bezuinigingen door onder meer verlaging van uitkeringsbedragen worden overgegaan. Het instrumentarium schiet dus kwantitatief tekort om de gestelde doeleinden te realiseren. Maar ook als de middelen wel in voldoende hoeveelheden beschikbaar zijn, is niet gegarandeerd dat de doeleinden ten volle worden gerealiseerd. De instrumenten kunnen namelijk ook in kwalitatieve zin ontoereikend zijn. En tenslotte kan de geringe effectiviteit van het beleid ook liggen aan de kwaliteit van het bestuur dus de organen en functionarissen die met besturing zijn belast en de instrumenten hanteren.

Juist omdat doeleinden en middelen zelden onder optimale omstandigheden worden bepaald, de beleidsuitvoering gebreken kan vertonen en/of de resultaten van het beleid niet steeds ten volle met de bedoelingen overeenstemmen, is ook uit een oogpunt van beheersing **beleidsevaluatie** een voornaam en onmisbaar onderdeel van het beleidsproces. Hoogerwerf omschrijft evaluatie van beleid als het beoordelen van de inhoud, totstandkoming en effecten van het beleid en het beleidsproces.³⁴ Vaak wordt het begrip evaluatie beperkt tot het beoordelen van de beleidseffecten en het ligt voor de hand dat de effectiviteit een belangrijke graadmeter is, maar voor een volledige waardering van de besturing is ook het kritisch bezien van de efficiëntie en consistentie van het beleid noodzakelijk en dan niet alleen in het kader van de beleidsuitvoering, maar ook bij de andere onderdelen van het beleidsproces.

De resultaten van de beleidsevaluatie stelt de beleidsvoerders in de gelegenheid het beleid - doeleinden, middelen, uitvoeringsmethoden, enzovoort - aan te passen. Deze aanpassing moet op allerlei momenten kunnen gebeuren, hetgeen inhoudt dat besturing een zekere mate van flexibiliteit tot kenmerk zal moeten hebben. Beheersing zal beweeglijke beheersing moeten zijn.

1.5. Besturing en belangenbehartiging

Hoewel in vele definities over beleid het woord **belangen** ontbreekt, gaat het bij het vormen en uitvoeren van beleid per definitie altijd over belangen. Beleidsactiviteiten zijn gericht op het dienen van belangen, hetzij van alle burgers (het algemeen belang), hetzij van bepaalde categorieën burgers, hetzij van een individuele burger. Het doel van elk beleid zou dus in algemene zin als **belangenbehartiging** kunnen worden aangeduid. In relatie tot beleid kan belangenbehartiging worden omschreven als de activiteiten van beleidsvoerders, die ertoe strekken burgers - individueel, categoriaal of collectief - bepaalde voordelen te bezorgen. De voordelen kunnen bestaan uit tal van goederen of diensten, zoals beveiliging, onderwijs, een vergunning, een subsidie, een bevoegdheid of een uitkering.

Belangenbehartiging houdt meestal **belangenafweging** in en leidt er dan toe, dat de overheid beslist de belangen van de een te laten prevaleren boven die van de ander of slechts in bescheiden mate aan de belangen van de een tegemoet te komen teneinde de belangen van de ander niet te zeer te schaden. Die belangenafweging heeft, met name op sociaal-economisch gebied, hoe langer hoe meer een categoriaal karakter gekregen. Donner wees er vele jaren geleden op, dat het bestuursoptreden aanvankelijk de verhouding tussen bestuur en enkeling betrof, maar dat het sinds de vorige eeuw en vooral sinds 1930 sterk is beïnvloed door de toenemende activiteit van allerlei groepen en verbanden. Niet in de laatste plaats op economisch gebied vindt het bestuur zich op de essentiële punten geconfronteerd met de georganiseerde belanghebbenden en bestaat de bestuursbeslissing niet meer in het afwegen van de belangen van enkelingen, maar in het afwegen van de pretenties en aanspraken van de handel tegen die van de nijverheid, van het grootbedrijf tegen die van het midden- en kleinbedrijf, van produktie en distributie tegen die van de consument. Het horen van de belanghebbenden vindt niet meer individueel, maar groepsgewijs plaats.³⁵

Belangenbehartiging is niet slechts belangrijk bij het voeren van beleid, maar ook bij het scheppen en handhaven van **recht**. Het burgerlijk recht regelt in feite de belangen van mensen in hun onderling verkeer, het

bestuursrecht regelt de behartiging van de belangen van de burgers in hun verhouding tot de overheid. De rechtspraak en het beroep beschermen de belangen van de burgers. Het woord "belang" komt in wetgeving en jurisprudentie zeer veel voor, juist als toetssteen voor toepassing en naleving van regels.

Op het gebied van de sociale zekerheid heeft de belangenafweging reeds in ruime mate plaatsgevonden tijdens de voorbereiding van de wetgeving, zodat de burger met een beroep op wet aanspraak kan maken op een bepaalde prestatie. Dit verhoogt zijn rechtszekerheid en maakt hen minder afhankelijk van bestuursorganen.

Toch is ook bij besturing belangenbehartiging, met inbegrip van belangenbeoordeling en belangenafweging, uitermate gewichtig. De uitwerking en toepassing van de wet of een ander beleidsprogramma is immers in de regel toevertrouwd aan bestuursorganen, waaronder uitvoeringsorganen, die in concrete situaties van individuen of groeperingen naar eigen inzicht - zij het overeenkomstig de voorschriften of bedoelingen van de wetgever - belangen moeten dienen.

In een democratische samenleving hebben de burgers direct en indirect invloed op het beleid en dus op de behartiging van hun belangen. Bij de beleidsvorming gebeurt dit bijvoorbeeld door gebruik te maken van hun kiesrecht en zich in politieke partijen te organiseren, acties te voeren of aan demonstraties mee te doen. De "input" in het politieke systeem komt dus van burgers, al treden in het politieke proces tal van vertekeningen op van wat zij hebben bedoeld.

Belangenorganisaties

Op belangrijke beleidsgebieden laten de burgers het niet bij algemene beïnvloedingen van de politieke ontwikkelingen of bij kortstondige acties, maar organiseren zij zich duurzaam om stelselmatig het overheidsbeleid van eisen, bezwaren, steun e.d. te voorzien. Veelal leiden zij tot structurele invloedsverhoudingen, waaronder met Braam invloedsverhoudingen worden verstaan, die min of meer permanent verankerd zijn in het sociale bestel, dus geïnstitutionaliseerd zijn. Braam noemt onder meer belangenorganisaties, die op talrijke terreinen invloeds pogingen ondersteunen en die zijn te beschouwen als doelbewuste verdichtingen van de communicatiestructuur tussen burgers en overheid. Over de effecten van het optreden van deze organisaties zegt deze auteur, dat de beleidsdoeleinden van de overheid in haar interacties met belangenorganisaties soms aanzienlijk worden aangepast of zelfs gewijzigd.³⁶ Volgens Hoogerwerf vervullen politieke partijen en be-

langengroepen dezelfde functie: medewerking aan de selectie van een deel van de politieke elite; bevorderen van de communicatie in het politieke proces; levering van een bijdrage tot de participatie van de burgers aan het politieke proces; medewerking aan de politieke integratie door het samenbundelen van uiteenlopende opvattingen van botsende belangen.³⁷

In deze studie treden de **belangenorganisaties van werkgevers (ondernemers) en werknemers** veelvuldig voor het voetlicht. Deze organisaties behartigen de belangen van hun leden overwegend zelf op privaatrechtelijke wijze. In dit geval zijn het in de regel de belangen van de werkgevers die tegenover de werknemers(organisaties) respectievelijk de belangen van de werknemers die tegenover de werkgevers(organisaties) worden verdedigd. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de lonen en andere arbeidsvoorwaarden, waarbij de overheid zich terughoudend opstelt en de behartiging van de wederzijdse belangen door onderhandelingen en overeenkomsten tussen de twee partijen op de arbeidsmarkt geschiedt. Collectieve arbeidsovereenkomsten zijn hier een belangrijk resultaat van. De autonome belangenbehartiging geldt in veel mindere mate ten aanzien van de arbeidsomstandigheden, die sterk door bemoeiingen van de kant van de overheid worden bepaald. Illustraties daarvan zijn verscheidene wetten betreffende arbeids- en rusttijden, veiligheid en gezondheid, zoals de Arbeidswet en de Veiligheidswet, die gefaseerd door de nieuwe Arbeidsomstandighedenwet ("Arbowet") wordt vervangen. Ten aanzien van de sociale zekerheid moet evenzeer een overheersende rol van de overheid worden geconstateerd: het gehele terrein van de sociale zekerheid, gelet op de verscheidenheid van situaties die om inkomensgaranties vragen, door sociale-verzekeringswetten en sociale-zorgwetten bedekt. Wel hebben de genoemde particuliere organisaties aanvullende taken op de beleidsgebieden van arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid, die in het bijzonder in de collectieve arbeidsovereenkomsten of daarvan afgeleide regelingen tot uitdrukking komen. Juist op deze sociaal-politieke gebieden stellen de belangenorganisaties zich krachtig op om het overheidsbeleid te beïnvloeden. Afgezien van de werknemersorganisaties, die ook voor de belangen van inactieven opkomen, is er niet een organisatie van werklozen, arbeidsongeschikten en andere inactieven op vergelijkbare wijze in het beleidsproces betrokken. Van Wijngaarden verwacht, dat de uitkeringsgerechtigden zich zullen gaan organiseren, omdat hun belangen gelijkjer worden en de kloof tussen actieven en niet-actieven dieper wordt.³⁸

Op die beleidsgebieden waarop ook maatschappelijke organisaties een rol van betekenis vervullen, raadpleegt de overheid niet enkel het parlement, maar ook de bedoelde organisaties. Dit gebeurt zowel incidenteel als structureel, zowel informeel als formeel. Op verschillende gebieden is deze raad-

pleging geïnstitutionaliseerd door de organisaties een formeel geregelde of feitelijk gegroeide en geaccepteerde adviserende taak toe te bedelen dan wel door een **overleg- of adviesorgaan** in te stellen en de organisaties zich daarin te laten vertegenwoordigen. Dat is op tal van beleidsgebieden het geval, zoals gezondheidszorg, maatschappelijk welzijn, kunst, ruimtelijke ordening, onderwijs, huisvesting, natuurbehoud, milieubeheer, sport.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft enkele honderden externe adviesorganen van de centrale overheid geïnventariseerd.³⁹ Ook de werknemers- en werkgeversorganisaties zijn op deze wijze over een breed veld bij het overheidsbeleid betrokken. Belangrijke voorbeelden zijn de Sociaal-Economische Raad, de Stichting van de Arbeid, de Arboraad, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad en het College Algemene Bijstandwet.

Braam onderscheidt een officieel stelsel schakels tussen burgers en overheid, verankerd rond de volksvertegenwoordiging en de politieke partijen, en een niet-officiële sfeer, waarin de belangenorganisaties, de adviesorganen en de media zich bevinden.⁴⁰ Deze indeling is echter niet correct, omdat op verschillende beleidsterreinen adviesorganen en direct of indirect belangenorganisaties wel degelijk tot het officiële circuit behoren en wel doordat ze staats- of bestuursrechtelijk bij de vorming of uitvoering van beleid zijn ingeschakeld en daarvoor publiekrechtelijke bevoegdheden toegekend hebben gekregen. Dit geldt onder andere voor het beleidsterrein van de sociale zekerheid. Verscheidene adviesorganen zijn zelfs bij wet ingesteld, ingericht, samengesteld en van bevoegdheden voorzien, zoals de Grondwet ten aanzien van "vaste colleges van advies in zaken van wetgeving en bestuur van het Rijk" ook verlangt (artikel 79).

Deze adviesorganen zijn veelal belangrijke en noodzakelijke aanvullingen op de politieke organen en organisaties in eigenlijke of engere zin.

Van Putten stelt, dat ambtenaren, regering en parlement onze samenleving in al haar verscheidenheid en ingewikkeldheid niet meer ten volle kunnen overzien. Tegen die achtergrond kan het zowel uit een oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid als uit overwegingen van democratie van betekenis zijn, dat overheidsorganen zich bij de beleidsvorming door adviescolleges laten bijstaan. Wel dient naar zijn mening de samenstelling zo goed mogelijk een weerspiegeling te zijn van de groepen en belangen waarop het beleid betrekking heeft en dienen de zienswijzen van de belanghebbenden optimaal bij de standpuntbepaling door de adviescolleges te worden betrokken.⁴¹

Tegenover deze positieve benadering staan kritische, zoals die van Van Dijck en Euser, die opmerken dat adviesnetwerken in feite als "sub-government" functioneren. Zij verkleinen de speelruimte van het parlement

of doen deze zelfs teniet. Overigens bepleiten zij wel het gebruik maken van uit deskundigen samengestelde adviescommissies, teneinde tegenover corporatistische belangenbehartigingsnetwerken tot meer objectiverende benaderingen en informatie te komen. Naar hun mening is er in de toekomst aan de invoerzijde van overheidsbeleid een grote behoefte aan onafhankelijke posities (organen, commissies), van waaruit oriënterende planningsbijdragen plaatsvinden en waarbij geen sprake is van belangenbehartiging. Aan de uitvoerzijde daarentegen kan via openlijke onderhandeling en belangenbehartiging de vereiste legitimering worden nagestreefd.⁴²

De vermenging van overheid en sociaal-economische belangenorganisaties is ook een gevolg van de **toenemende overheidsbemoeiing**. Reynaerts schetst de wending van de positie en het werkkerrein van de overheid langs een drietal lijnen. In de eerste plaats langs de lijn van de bestrijding van de sociale misstanden, met name door middel van een geleidelijk verbreed stelsel van sociale zekerheid. In de tweede plaats heeft de toenemende overheidsinterventie haar beslag gekregen langs de lijn van de conjunctuurbeheersing, in latere jaren ook de bemoeiing met de structurele opbouw van de volkshuishouding. In de derde plaats is er de langzame opvulling van het vacuüm tussen staat en individu met zeer vele belangengroepen, waardoor de aanvankelijke, in het grondplan van de Franse revolutie passende, maar onhoudbare tweedeling is verdrongen door het huidige pluriforme maatschappijpatroon. Sommige belangengroeperingen - in het bijzonder werkgevers- en werknemersorganisaties - oefenen invloed uit op de mate waarin algemeen aanvaarde doelstellingen van sociaal-economisch beleid kunnen worden gerealiseerd. Op grond van deze ontwikkelingen is de overheid gepromoveerd tot het centrum van een veelsoortige en ingewikkelde regelzetting op bijna alle terreinen die de belangengroepen bestrijken.⁴³

Al gaat het sociaal-economische beleid met corporatistische bestuursvormen gepaard, de belangenorganisaties zijn niet geheel in het publieke bestel opgegaan en hebben evenmin de overheidsmacht goeddeels overgenomen. Er is een duidelijk onderscheid tussen het corporatisme in landen, waar rooms-katholicisme en fascisme elkaar hebben gevonden en landen, die coalities van rooms-katholieken en sociaal-democraten, eventueel aangevuld met calvinisten en/of liberalen kennen. Tot de huidige dag is er minstens een dualisme tussen de overheid en haar "sociale partners" gebleven en is er allerminst sprake van de eenheid van opvatting, waarop de corporatistische staatsidee is gebaseerd. In de onderlinge betrekkingen proberen overheid en organisaties de eigen machtspositie en beslissingsruimte te behouden en zo mogelijk te versterken. Ook in de bestuurlijke organisatie en de besluitvormingsprocessen van de sociale zekerheid komen discongruenties en span-

ningen evenzeer tot uiting als de bereidheid tot samenwerking. Dat geldt zeker bij de huidige beleidsontwikkeling. De spanningen die de huidige hervormingen en beperkingen in de sfeer van de sociale zekerheid oproepen, merkt Reynaerts op, zijn overal in de samenleving bespeurbaar, niet in het minst in het verkeer tussen overheid, werkgevers en werknemers. Deze drie partijen, die vanaf het begin van de sociale zekerheid de uitbouw ervan hebben gedragen, nemen thans tegenover elkaar posities in die haast een conflictmatig karakter vertonen.⁴⁴

Inspraak en participatie van burgers

In de relatie en communicatie tussen bestuur en burgers is ook **inspraak** een veel voorkomende vorm. In navolging van Oosting is inspraak op te vatten als een georganiseerd proces, waarin burgers en organisaties door een bestuurssysteem, waarvan zij zelf in directe zin geen deel uitmaken, in de gelegenheid worden gesteld hun opvattingen over het te voeren beleid in het kader van het beleidsproces aan de orde te stellen. Het naar voren brengen van deze opvattingen gebeurt in een proces van informatie-uitwisseling met hen die in het organiserende beleidssysteem voor de beleidsvoorbereiding verantwoordelijk zijn. De inspraak zal doorgaans het uitoefenen van invloed op de beslissingsbevoegde instantie(s) beogen, terwille van een beleidsbepaling en een beleidsuitvoering, die zoveel mogelijk overeenkomen met de naar voren gebrachte opvattingen. Volgens Oosting ligt de primaire betekenis van de inspraak in de fase die aan de beleidsbepaling vooraf gaat. In een voetnoot voegt hij echter toe, dat in de mate waarin bij de beleidsuitvoering van beleidsruimte sprake is, ook in die fase inspraak van betekenis kan zijn. De doorwerking van de inspraak als gegeven bij de concrete beslissing kan in die situatie zelfs zeer sterk zijn.⁴⁵ Op het gebied van de sociale zekerheid heeft de inspraak tot dusver geen plaats van enige betekenis in het interactieproces tussen bestuurders en burgers verworven. Voor de **individuele burger** is de belangenorganisatie een kader om samen met anderen zijn invloed op de overheid te vergroten. De organisatie vervult als het waren een bemiddelingsfunctie om zijn eigen invloed te vergroten. Voor zover de organisatie bij het beleid wordt betrokken, is er sprake van **indirecte participatie** van de burger in het beleidsproces. Tegelijkertijd is er sprake van **collectieve participatie** van de georganiseerde groepering. De individuele burger kan zich echter ook rechtstreeks tot de overheid richten om zijn belangen onder de aandacht te brengen en bepaalde eisen te stellen, waardoor sprake kan zijn van **directe participatie**. Indirecte participatie vindt plaats op meso- en macroniveau, directe participa-

tie op microniveau. De indirecte, collectieve participatie is bij het sociale-zekerheidsbeleid ruimschoots aanwezig met name op bedrijfstak- en landelijk niveau.

Volgens Jansen staat op het microniveau het directe eigenbelang centraal. Op het meso- en macroniveau is meer sprake van zaken die het individuele belang overstijgen en wordt het algemeen belang meer centraal gesteld. Zij beschouwt participatie op de drie niveaus als een facet van democratisering: het gaat erom, dat mensen meedenken en deelhebben in allerlei activiteiten en processen, die in hun eigen leven van belang zijn.⁴⁶ Met name op microniveau kent de sociale zekerheid weinig directe participatie. Rosenthal c.s. wijzen erop, dat de participatie van de burgers bij individuele contacten met het ambtelijke apparaat tot op zekere hoogte afhankelijk is van hun succesverwachting en van de wijze waarop de ambtenaren hun zaak behandelen. Dat kan niet los gezien worden van de invloedssfeer van het ambtelijke apparaat en van de contactambtenaar in het bijzonder. De cliënten hebben daar geen hoge verwachtingen van. In geval van teleurstellingen neemt de participatie af.⁴⁷

Veel hangt uiteraard af van de wijze waarop de cliënten zelf het bestuur tegemoet durven en kunnen treden. Indien de burger in het administratieve systeem effectief wil functioneren, zal hij volgens Schuyt c.s., moeten beschikken over juridische vaardigheid.⁴⁸ Filet noemt dit bureaucratische competentie.⁴⁹ Uiteraard is de houding en werkwijze van het bestuursorgaan of de ambtenaar van positieve of negatieve invloed op de vaardigheden van de burger. De Jong spreekt in dit verband over een "publieksgerichte" bestuursdienst, d.w.z. een bestuursdienst, die zo is ingericht en functioneert, dat de intensiteit van de organisatorische afhankelijkheid van de burger zo gering mogelijk is. En een "publieksgerichte" ambtenaar is een ambtenaar, die oog heeft voor de problematiek van de cliënt en bereid is hem inspraak in de eigen zaak te verlenen.⁵⁰ Daarbij is echter wel bepalend, over welke mogelijkheden de dienst respectievelijk de ambtenaar binnen het raam van wetgeving, budget en bestuurlijke organisatie beschikt om in het contact met de cliënt een beslissing te nemen met een enigszins geïndividualiseerd karakter.

Thomassen noemt verschillende factoren, die burgers belemmeren bij het tot gelding brengen van hun rechten: zij moeten hun rechten kennen; zij moeten psychische weerstanden bij het beroep doen op de wetgeving overwinnen; zij moeten aan het juiste adres duidelijk maken wat zij geleverd willen hebben; zij moeten zich weten te weren tijdens de behandeling van hun aanvraag; zij moeten gebruik kunnen maken van hun mogelijkheden tot rechtsbescherming.⁵¹ Zo kan dus toch het uitvoeringsproces in de relatie bestuur en burgers be-

palend zijn voor de mate waarin burgers hun belangen behartigd zullen zien, ongeacht de regeling van die belangen in de wet.

1.6. Beleidsuitvoering

Bij de onderscheiding tussen de functies van de staat of de overheidsfuncties is bestuur naast wetgeving en rechtspraak een beter begrip dan uitvoering, omdat na wetgeving en rechtspraak meer activiteiten voor de overheid resteren dan met de term uitvoering kan worden aangeduid. Het woord bestuur heeft het woord uitvoering verdrongen. Het is echter gebruikelijk in het begrippenapparaat dat op het beleidsproces betrekking heeft wel het woord uitvoering of beleidsuitvoering te gebruiken, niet tegenover wetgeving maar tegenover beleidsvorming. Ook komt de uitdrukking uitvoering van de wet nog herhaaldelijk voor, evenals de term uitvoeringsorganen of -organisatie. Met de term **uitvoeringsorganisatie** wordt bedoeld op het systeem van organen, dat met de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid is belast. Beleidsuitvoering impliceert in dit geval uitvoering van wettelijke regelingen, in het bijzonder tot uiting komend in de toepassing van de wetgeving, soms ook in het geven van nadere regels. De term **uitvoeringsfuncties** heeft betrekking op de taken die de uitvoeringsorganen verrichten en de rol die zij daarmee vervullen in het beleidsproces, alsmede op de daaraan ten grondslag liggende bevoegdheden.

Uitvoering wordt in de regel gezien als een onderdeel van het **beleidsproces**. Hoogerwerf definieert het beleidsproces als de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van een beleid. Daarbij verstaat hij onder **beleidsuitvoering** het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden in de gekozen tijdsvolgorde. In zijn gedachtengang heeft de keuze van doeleinden, middelen en tijdsvolgorde plaatgevonden op het moment van de beleidsbepaling op basis van de tijdens de beleidsvoorbereiding verzamelde en geanalyseerde informatie, verstrekte adviezen en geformuleerde probleemstelling.⁵² Hij heeft dus weinig oog voor veranderingen die daarna kunnen optreden. Maar se meent echter dat met de vaststelling van een beleid het geheel van uit te voeren activiteiten niet volledig is geprogrammeerd. De uitvoerders beschikken veelal over een bepaalde **beleidsvrijheid**, waarvan de grenzen primair zijn gegeven met het uit te voeren beleid, in het bijzonder met het daarvan deel uitmakende beleidsprogramma.⁵³ Daarbij maakt het wel verschil of het programma - naar de tweedeling van Luhmann - een **conditioneel programma** is, dat de in een bepaalde situatie te volgen gedragslijn specificeert, of een **doelprogramma**, dat alle nadruk legt op de doeleinden en de

middelen waarmee deze moeten worden gerealiseerd en de toepassing ervan veel minder vastlegt.⁵⁴ De beleidsvrijheid voor de uitvoeringsorganen bij doelprogramma's is ruim en bij conditionele programma's beperkt.

Elders maakt Maarse onderscheid tussen macro- en micro-uitvoering, dat mij ook voor de uitvoering van de sociale-zekerheidsregelingen van belang lijkt. **Macro-uitvoering** is het sturen van het beleidsproces, het onderhouden van de noodzakelijke organisatiestructuur, de controle op de uitvoering in het veld, de evaluatie van de gevolgde procedures en de daarmee bereikte resultaten en de eventuele terugkoppeling hiervan. **Micro-uitvoering** is de concrete toepassing van de gekozen middelen, de uitvoering in de eerste lijn. De inhoud van de uitvoeringsactiviteiten - stelt hij ook daar - is meestal tot op zekere hoogte geprogrammeerd, met name wat de micro-uitvoering betreft, bijvoorbeeld in de vorm van procedures, criteria of concrete projecten. Hij wijst er echter ook op, dat de beleidsvrijheid van de uitvoeringsorganisatie door de beleidsvormers bewust ruim kan zijn gehouden met het oog op flexibiliteit en individualisering of in de praktijk ruim kan uitvallen. Hij voegt daaraan toe, dat de wijze waarop deze vrijheid tijdens de uitvoering wordt benut, grote invloed kan uitoefenen op de resultaten van het beleid. Hij acht in dit geval vooral de inhoud van het **uitvoeringsbeleid**, dat door de uitvoeringsorganen in het kader van de uitvoering van het bepaalde beleid wordt gevoerd, van belang en stelt met het oog daarop een tweetal vragen, namelijk: op welke wijze geven de uitvoeringsorganen vorm aan de toepassing van de middelen?; hoe lossen zij de concrete problemen op, waarmee zij tijdens de uitvoering worden geconfronteerd? Ook in zijn visie is er tijdens de beleidsuitvoering sprake van **voortzetting van de beleidsvorming**, waarvoor het uit te voeren beleid een normatief kader biedt.⁵⁵

In dezelfde geest schrijft Glasbergen over de **implementatie** (uitvoering, toepassing, realisatie) van beleid. Is de vaststelling van beleid nog vooral een verbale zaak, een intentieverklaring, in de implementatiefase zullen daadwerkelijke gedragsalternatieven worden verruimd en beperkt, zullen baten worden toebedeeld en offers worden gevraagd. Weerstand tegen een bepaald beleid, die in de voorafgaande fasen nog niet zichtbaar waren, kunnen nu alsnog naar voren treden. Zo ook kan zich onverwachte steun manifesteren. Waar een beleid als ongewenst wordt ervaren, is de implementatiefase de laatste kans om het te voorkomen, aan te passen of te ontduiken. Effectieve beleidsimplementatie vereist een creatief omgaan met dit krachtenspel.⁵⁶ Ook Pressman, Rabinovitz en Rein beschouwen implementatie als een **voortzetting van het politieke proces in een andere arena**. Door dit vervolg is het mogelijk dat de concurrerende standpunten die door verschillende be-

langengroeperingen worden gehuldigd in elke fase van het politiek-praktijk-continuum worden ingebracht.⁵⁷ De sociale zekerheid kent, met name bij de bezuinigingsmaatregelen van de laatste jaren, weerstanden tegen vastgesteld beleid in de implementatiefase.

Omdat beleidsuitvoering met het toepassen van het instrumentarium beperkt blijft, onderscheiden Van Dijk en Hegeman het uitvoeringsproces in twee delen: de uitwerking en de toepassing. Onder **uitwerking** van beleid verstaan zij: het nader invullen van een vastgesteld beleid, zodat het voor toepassing geschikt wordt gemaakt. Middelen worden gemobiliseerd; uitvoeringsorganen worden aangewezen en geïnstrueerd; aangekondigde regelingen worden van uitvoeringsbeschikkingen voorzien; procedures worden opgesteld met behulp waarvan in een later stadium de toepassing van middelen wordt verricht en beheerst. Diensten die straks de uitvoering verzorgen, dienen eveneens hun uitvoeringsbeleid te bepalen. Onder **toepassing** van beleid verstaan zij: het realiseren van vastgesteld en nader uitgewerkt beleid in concrete gevallen. Het proces van uitvoering omschrijven zij als: een dynamisch geheel van situaties en verrichtingen waarbinnen een eenmaal vastgesteld beleid nader wordt uitgewerkt en zijn feitelijke toepassing vindt.⁵⁸

Ook op het gebied van de sociale zekerheid is, ondanks de noodzakelijke programmering door wetgeving, enige ruimte gegeven aan uitvoeringsorganen om tot nadere invulling (uitwerking) aan het wettelijk bepaalde beleid te komen. Maatschappelijke organisaties trachten die nadere invulling door de uitvoeringsorganen te beïnvloeden.

Beleidsvorming en beleidsuitvoering

Voor de verdere analyse van de relaties en interacties tussen onderdelen van het beleidsproces is van belang het begrip beleidsuitvoering tegenover het begrip **beleidsvorming** te plaatsen. Dit laatste omvat de beleidsvoorbereiding en de beleidsbepaling uit de definitie van Hoogerwerf en dikwijls ook de bijstelling van het beleid na evaluatie en terugkoppeling. Leemans definieert het beleidsvormingsproces nog iets anders en wel als een proces waarin - veelal binnen tevoren min of meer vastgelegde kaders - over een lange periode en in verschillende fasen keuzen worden gedaan die een **beleidsbepalend** effect hebben, in die zin dat het aantal overwogen alternatieven wordt beperkt. Als delen van dit proces ziet hij: (a) probleemformuleringen; (b) bepaling van de doelstellingen; (c) vaststelling van alternatieven; (d) keuze van de beschikbare middelen; (e) definitieve beleidsbepaling en -vaststelling.⁵⁹ Dit begrip is hierdoor duidelijk van beleidsuitvoering onderscheiden. Van belang is nu onderdelen van het beleidsproces

analytisch uit elkaar te houden zonder die onderdelen te zeer in verschillende fasen te plaatsen. Beleidsvorming gaat wel in meer of mindere mate aan beleidsuitvoering vooraf, maar zet zich voor een deel voort tijdens de beleidsuitvoering en vindt ook vaak haar afronding (voorlopig) in en door uitvoering van het aanvankelijk bedoelde beleid.

Men brengt meestal de beleidsvorming in relatie tot de "input" van het beleid en de beleidsuitvoering met de "output". Inderdaad is bij de vorming van beleid van groot belang welke invloeden van buiten op grond van eisen en steun het beleid mede bepalen en is bij de beleidsuitvoering het interessantst welke invloeden van het beleid op de omgeving uitgaan. Maar voor zover tijdens de uitvoering verdere beleidsvorming plaatsvindt, zal men toch ook daar van "input" moeten spreken.

De beleidsuitvoering is niet alleen via een zorgvuldige en innovatieve uitwerking van vastgesteld of beoogd beleid van betekenis voor de verdere beleidsvorming, maar ook door de bijdrage die zij door terugkoppeling kan leveren aan de **evaluatie** van het beleid, die tot bijstelling van beleid kan leiden. Ik zou denkend aan de sociale zekerheid, aan de beleidsuitvoering een actiever functie in het kader van de beleidsontwikkeling willen toekennen. Ik sluit mij graag aan bij Snellen, die voor het voeren van een effectief, efficiënt en flexibel beleid vier condities noemt: (a) iteratie in beleidsvormingsprocessen (tentatieve doelstellingen en alternatieve middelen); (b) feedback van beleid (tijdens de ontwikkeling of tijdens de uitvoering van beleid dan wel op basis van evaluatie na enige tijd); (c) beleidsformuleringen in termen van outcomes (werkelijke uitkomsten in plaats van nominale); (d) opbouw van het beleid vanuit de uitvoering (follow-up). Dit laatste punt motiveert hij door te stellen, dat op het niveau van de beleidsuitvoering de **deskundigheid** aanwezig is, die voor een effectief beleid noodzakelijk is. Hoe complexer de samenleving wordt, hoe belangrijker de inbreng in de beleidsvorming van degenen die direct bij de uitvoering zijn betrokken, moet worden geacht. Volgens Snellen contrasteert de beleidsvorming op basis van wetgeving met deze condities: (a) de wetgevingsprocedure heeft een sterk lineair karakter; (b) van systematische terugkoppeling naar de wetgever is geen sprake; (c) het staatsrecht richt zich op de voorwaarden waaraan maatregelen, beschikkingen, subsidies e.d. (outputs) moeten voldoen in plaats van op de uiteindelijke effecten van dit beleid in de maatschappij (outcomes); het staatsrecht veronderstelt een top-down-benadering van beleidsvraagstukken: het beleid van de lagere overheden dient te passen binnen het kader van dat van de hogere overheden.⁶⁰ Het zou voor de ontwikkeling van een doeltreffend sociale-zekerheidsbeleid bijzonder waardevol zijn, indien meer gebruik zou worden gemaakt van de ervaringen en inzichten van de uitvoerders.

Er zijn echter ook auteurs, niet alleen in het staatsrecht, maar ook in de bestuurssociologie, die geen moeite hebben met een lineair verloop van het beleidsproces en van uitvoering als strikte toepassing van reeds vastgesteld beleid uitgaan. Dat geldt in het bijzonder wanneer de beleidsvorming in een wettelijke regeling is neergelegd. Volgens Mayntz is implementatie de uitvoering respectievelijk toepassing van de in het politieke proces tot stand gekomen wetten en andere activiteitenprogramma's. Zij ziet de betekenis van de implementatie binnen het totale politieke proces in het feit, dat politieke programma's de uitkomsten van het bestuurlijk handelen slechts zeer onvolledig bepalen, wat wil zeggen dat hun werking wezenlijk van de aard van de uitvoering afhangt. Voor haar staat daarbij in het centrum van de wetenschappelijke belangstelling de verklaring van de voorkomende discrepanties tussen norm en werkelijkheid, tussen programmadoel en feitelijk voortgebrachte werking.⁶¹ In een andere publikatie wijt zij het gebrek aan effectiviteit van het beleid in belangrijke mate aan tekorten in het uitvoeringsproces. Een van de oorzaken is, dat de burgers (de rechtssubjecten) zich niet overeenkomstig de wettelijke normen gedragen. Een andere oorzaak is, dat de uitvoering van de wettelijke regels onvolkomen is, zowel doordat de regels onvoldoende worden toegepast als doordat het gedrag van de rechtssubjecten te weinig wordt gecontroleerd en de sancties niet afschrikwekkend genoeg zijn. Ook zijn de relaties binnen en tussen de organisaties van de uitvoeringsstructuur niet altijd bevredigend. Toch ziet zij ook gebreken als een onduidelijke regelgeving, een gebrekkig beleidsinstrumentarium en tegenwerking van verschillende groepen.⁶² Ook voor Bardach is het wezenlijke probleem van de implementatie het beheersen van de grote hoeveelheid op het beleidsprogramma gerichte activiteiten van een verscheidenheid van organisaties en individuen, teneinde de doeleinden te bereiken, de kosten te beperken en vertraging tegen te gaan.⁶³

Schrijvers als Mayntz en Bardach wekken de indruk, dat zij de uitvoering van beleid louter zien als strikte toepassing van beleid en geen ruimte bieden aan nadere invulling. Indien de uitvoering minder conformistisch verloopt, is er sprake van ineffectiviteit. Zij zien niet de positieve betekenis, die beleidsuitvoering als uitwerking van beleid zou kunnen hebben. Kennelijk gaan zij er ook vanuit, dat de beleidsvormers reeds (moeten) weten welk beleid effectief zal zijn.

Ringeling vraagt daarentegen aandacht voor het feit, dat het belangrijk kan zijn eerst enige ervaring met beperkte regelgeving in de uitvoeringspraktijk op te doen, alvorens tot gedetailleerder regelingen over te gaan. Hij concludeert dat problemen zich soms slecht voor programmering lenen, omdat de beleidsvoerders nog weinig ervaring met de behandeling van die problemen

hebben, omdat er nog geen pasklare oplossingen bestaan of de problemen voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn. Met name biedt uitgebreide programmering via de wet geen oplossing voor actuele of van vorm veranderende problemen.⁶⁴ Een minder gedetailleerde, minder strikte wetgeving verdient dus ook overweging, met name indien de uitvoeringsorganisatie voor een gevarieerde, veranderlijke problematiek staat.

In dit kader is opnieuw van belang te wijzen op **terugkoppeling** vanuit de beleidsuitvoering naar de beleidsvorming, die vooral van waarde is als de uitvoering niet te zeer geprogrammeerd is. Glasbergen deelt deze opvatting, want hij stelt dat de uitvoering de verdere beleidsvorming beïnvloedt, via feedbackmechanismen, met name daar waar beleidsprogramma's globaal zijn geformuleerd en expliciet ruimte laten aan enige vrije interpretatie, aangepast aan de concrete situatie in de uitvoeringsfase. De verschillende fasen lopen dan vloeiend in elkaar over en het is moeilijk te zeggen wanneer de beleidsvorming zo ver is gevorderd, dat de uitvoering start. Tijdens de uitvoering gaat de vorming van nieuw beleid door. Het vigerende beleid schept precedents en stelt condities voor nieuw beleid.⁶⁵

Een type beleidsuitvoering, dat bestaat in het uitwerken van het vastgestelde beleid, maar met het oog op een adequate toepassing van het beleidsprogramma een zekere eigen ruimte heeft om de gestelde doeleinden te realiseren en door middel van terugkoppeling bijdraagt tot verdere beleidsontwikkeling, verdient de benaming **strategische beleidsuitvoering**. De beleidsuitvoerende instanties kunnen niet volstaan met het gehoorzaam opvolgen van regels, maar zullen een eigen strategie moeten ontwikkelen om in hun specifieke situatie tot optimale realisatie van het beoogde beleid te komen.

De beleidsuitvoering wordt niet alleen door de bestuurders verricht, maar vergt ook de medewerking van anderen. Er is al gewezen op de beleidsvormende organen, maar ook andere beleidsinstanties, maatschappelijke instellingen, belangenorganisaties, actiecomités, pressiegroepen en - last but not least - de bestuurden verdienen vermelding. Beleidsuitvoering vindt plaats in een veelzijdig bestuurlijk geheel van activiteiten van dikwijls vele actoren, dat als het **beleidsuitvoeringsproces** of uitvoeringsbeleidsproces zou kunnen worden aangeduid. Op het gebied van de sociale zekerheid zijn de medewerking van de cliënten en de bemiddelende rol van hun belangenorganisaties belangrijke voorwaarden voor een bevredigende uitvoering van het beleid. Die betrokkenheid is voor de cliënten zelf van het grootste gewicht, omdat de beslissingen van de uitvoeringsorganen in de regel beslissingen zijn die hun individuele of collectieve belangen direct of indirect en meestal concreet raken.

Centrale-sturingsmodel en oriëntatiemodel

Zowel in de bestuurswetenschappen als in de beleids- of besturingspraktijk staan twee opvattingen over de functie van de beleidsuitvoering in het beleidsproces tegenover elkaar, al zijn er ook compromissen waarbij de ene of de andere opvatting domineert. De ene opvatting ziet de uitvoering in een verhouding van ondergeschiktheid of volgzaamheid ten opzichte van de beleidsvorming. De andere opvatting beschouwt de uitvoering als aanvullingen concretisering van de beleidsvorming. Deze tegengestelde uitvoerings- of implementatietheorieën zijn van principiële betekenis voor de analyse en interpretatie van de besturingsproblemen van de sociale zekerheid, reden waarom ik ze hieronder kort wil samenvatten. Vervolgens bepaal ik mijn eigen keuze.

Glasbergen spreekt hierom over de beheersingsbenadering en de actiebenadering. De beheersingsbenadering heeft de volgende karakteristieken: (1) de beleidsuitvoerders vervullen een rol binnen de grenzen die door de beleidsvormers zijn gesteld; (2) de beleidsvormers leggen met behulp van programmering vast welke activiteiten de beleidsuitvoerders achtereenvolgens moeten verrichten en met welk effect; (3) de beleidsuitvoerders verrichten hun operationele taken onder verantwoordelijkheid van de beleidsvormers. De actiebenadering stelt niet het beleidsprogramma centraal, maar de actores zelf, hun relaties, belangen en machtsbases en de interacties die zich tussen de particulieren voltrekken. De uitvoering is een krachten spel, waarbij hulpbronnen als geld, informatie en arbeidskracht worden uitgewisseld, een dynamisch onderhandelingsproces, waarin de verschuivende intenties van de actores het slagen of falen van het beleid bepalen. Glasbergen vindt de beheersingsbenadering beperkt, omdat volledige, rationele beheersing niet mogelijk is, onder andere door vaagheid en tegenstrijdigheden in de beleidsopdracht, onvoldoende hulpbronnen, gebrek aan bereidheid, kennis of kunde om het beleid uit te voeren, verzet of tegenwerking van doelgroepen en de moeilijkheden bij het bepalen van effecten. De actiebenadering is voor hem geen geschikt alternatief, omdat deze door haar algemeenheid een te geringe waarde heeft.⁶⁶ Dit laatste komt wellicht doordat hij met de actiebenadering niet een realistisch alternatief model aanbiedt, dat zou worden gekenmerkt door een andere relatie en communicatie tussen de beleidsvormers en de beleidsuitvoerders, meer op doelprogrammering dan op conditionele programmering gebaseerd, en door interactie tussen de beleidsuitvoerders en belanghebbende burgers en hun organisaties. Dit zou een interactiebenadering kunnen heten, omdat het beleid door wisselwerkingen tussen actores tijdens het uitvoeringsproces zijn uiteindelijke invulling krijgt.

Rieken ontwikkelt in die betekenis een **interactief beleidsmodel**, met nadruk op de actoren in het beleidsproces. Hij ziet de maatschappelijke orde primair als een politieke orde, gekenmerkt door ongelijkheid, belangenstellingen en machtsverhoudingen. In zijn benadering van beleid neemt hij het zelforganiserend en -sturend vermogen van actoren (individueën, groepen en organisaties) tot uitgangspunt. Belangrijke kenmerken zijn: het structureren van het interactieproces tussen de beleidsniveaus (verticale interactie) en op de beleidsniveaus (horizontale interactie); sturing of bijsturing op het naast hogere niveau en ontwikkeling van algemene doelstellingen en kaders op het hoogste niveau.⁶⁷

Het door Glasbergen gemaakte onderscheid vertoont enige overeenkomst met de tegenstelling die Den Hoed schetst tussen het traditioneel-gesloten bestuursmodel en het pragmatisch-open bestuursmodel, in welk geval echter wel van alternatieven sprake is. Het **traditioneel-gesloten bestuursmodel** wordt gekenmerkt door: centrale en integrale verantwoordelijkheid; hiërarchie; heerschappij van de wet; scheiding tussen politiek en bestuur; onpersoonlijke, afstandelijke en uniforme uitvoering, die is gebaseerd op openbare documenten en waarbij gelijke gevallen op gelijke wijze volgens vooraf vastgestelde en voor iedereen kenbare criteria worden behandeld, zonder aanzien des persoons. Het **pragmatisch-open bestuursmodel** is gebaseerd op de feitelijke maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, zoals: een open en pluralistische samenleving; onzekerheid over de overheidsdoeleinden en de invloedssfeer van de overheid; vervaging van het onderscheid tussen staat en samenleving; verkleining van de afstand tussen de overheid en haar omgeving; toenemende verscheidenheid van organisatievormen en besluitvormingsprocedures. Vanuit de top wordt niet zo zeer het beleid voor de uitvoering bindend vastgelegd, maar wordt uitgaande van enkele centrale uitgangspunten en randvoorwaarden de vorming van structuren en processen bevorderd, via welke uiteindelijk, eventueel op verschillende plaatsen, aan het beleid op concreter wijze vorm moet worden gegeven. Den Hoed heeft een uitgesproken voorkeur voor het tweede model. Hij meent dat het traditionele model op tal van bestuurlijke problemen stuit en nog meer gesloten en centralistisch zou moeten worden om ontwikkelingen te kunnen beheersen, wat tot verstikking zou leiden. Centrale beheersing is echter disfunctioneel. Nodig zijn steun en medewerking uit de omgeving. Daarom bepleit hij een vorm van besturing, waarbij de wetgever de randvoorwaarden en kaders bepaalt, directe relaties tussen uitvoeringsorganen en maatschappelijke groeperingen en organisaties bestaan, bewustwording en zelforganisatie bij maatschappelijke groeperingen mogelijk worden en een open besluitvorming plaatsvindt.⁶⁸

De beheersingsbenadering is duidelijk aanwezig in het zogenaamde **analytisch-rationele beleidsmodel**. Simonis beschrijft de kenmerken van dit model, die hierop neerkomen: a) het model is gebaseerd op een drietal dichotomieën, namelijk een strikte scheiding tussen voorbereiding en uitvoering, tussen doeleinden en middelen en tussen politiek en bestuur; b) het model ziet de overheid als de enige beleidsvoerende instantie in de samenleving; c) het model gaat uit van een veronderstelde mogelijkheid tot volledige beheersing van het maatschappelijk proces; d) het model benadrukt de cognitieve aspecten van gedragingen; e) het model wordt weerspiegeld in de bekende fasenbenadering van beleidsprocessen. Dit analytisch-rationele model met zijn hiërarchische en centralistische trekken legt het accent op de beleidsvoorbereidende fase en gaat er vervolgens van uit dat het daar tot stand gekomen beleidsontwerp leiding geeft aan het beleidsuitvoeringsproces. Op grond van zijn onderzoek komt Simonis echter tot de conclusie, dat een definitie van uitvoering als "toepassing van gekozen middelen met betrekking tot gekozen doeleinden" geen adequate beschrijving is van de werkelijke gang van zaken bij beleidsprocessen.⁶⁹

Op dit model zijn in de "implementatietheorie" verschillende reacties gekomen. Simonis noemt onder meer benaderingen die de effectiviteit van het beleid onderzoeken en benaderingen die de effecten van het beleid nagaan. De **effectenbenadering** erkent dat beleid wordt gevormd, terwijl het wordt uitgevoerd. In het onderzoek dienen dus het feitelijke verloop en het effect van het beleid centraal te staan. Niet doeleinden vormen het referentiepunt van waaruit uitvoeringsprocessen worden bestudeerd, maar veranderingen die zich voordoen in een bepaalde maatschappelijke situatie. Van daaruit wordt de vraag gesteld hoe deze veranderingen te realiseren zijn aan de activiteiten van diverse actoren. Uitvoeringsproblemen worden niet langer gedefinieerd als communicatie-, coördinatie- en controleproblemen, maar gewezen wordt op de politieke dimensie van zogenaamde "uitvoerings"-problemen: machtsaspecten, belangenconflicten, strijdige waarden, beperkte kennis, enzovoort. Ze zijn niet technisch-organisatorisch, maar vloeien voort uit overspecificatie en detaillering van doeleinden, het niet bij het beleid betrekken van belangrijke actoren, overcontrole en een te geringe beleidsvrijheid van uitvoerende instanties.⁷⁰

Op het gebied van de sociale zekerheid bespeur ik dikwijls neiging uitvoeringsproblemen te beschouwen als technisch-organisatorische problemen die de verwezenlijking van de door de beleidsvoerders geformuleerde doeleinden belemmeren, hoewel allerlei factoren in de politieke of maatschappelijke omgeving van het bestuur evenzeer en waarschijnlijk een grotere rol spelen, en de oplossing te zoeken in strakke en gedetailleerde regelgeving, effi-

ciënte besturingsmiddelen, stringent toezicht op de uitvoering en toepassing van sancties bij tekortschietende uitvoering. In die zienswijze is uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid een **bestuurlijk beheersingsproces** en is het resultaat van het beleid slechts te beoordelen uit een oogpunt van politieke effectiviteit. Hoogstens is men in dat geval bereid de haalbaarheid van het beleid realistisch in ogenschouw te nemen, maar met de bedoeling daardoor tot grotere beheersing te komen. De door Simonis genoemde effectenbenadering houdt in principe de aandacht gericht op de beleidsvormende processen die tijdens de uitvoering plaatsvinden, zonder als beleidsmisvormende processen te worden veroordeeld, maar als een wezenlijke bijdrage tot de beoogde oplossing van maatschappelijke problemen worden gezien. Beleidsruimte voor de uitvoerende instanties wordt daarbij als een voorwaarde voor een effectief beleid gezien, niet als een gevaar voor discrepantie tussen doeleinden en uitvoeringspraktijk. Het resultaat wordt hier (mede) beoordeeld op grond van maatschappelijke effectiviteit. Uitvoering van sociale-zekerheidsbeleid is (ook) een **belangenbehartigingsproces**. Berman stelt, dat de onderling tegenstrijdige implementatietheorieën elk hun waarde hebben, maar dat die waarde afhangt van de situatie waarin implementatie plaatsvindt. In de ene situatie is een **geprogrammeerde implementatie** op haar plaats, in een andere situatie een **aangepaste implementatie**. De beleidsvoerder kiest op grond van zijn kennis van de situatie voor de ene of de andere strategie.⁷¹ Naar mijn indruk gaat Berman hier te ver in zijn relativering. Ook Simonis vindt zijn opstelling niet aanvaardbaar, omdat de geprogrammeerde implementatiestrategie voortvloeit uit de kenmerken van de gesloten benadering, waarin de vraag naar de factoren die realisering van eerder vastgestelde doeleinden belemmeren centraal staat en de werkelijkheid bij voorbaat wordt bestudeerd in termen van afwijking van het ideaal. De adaptieve implementatiestrategie daarentegen is te plaatsen binnen de open benadering, die het empirisch verloop van beleidsprocessen beschrijft en verklaart, zonder daarbij te refereren aan eerder vastgestelde doeleinden, maar rekening houdt met een veelheid van (deels) onafhankelijke publieke en private actoren die te zamen door middel van onderhandelingen en overtuigingsprocessen een bepaald effect bewerkstelligen.⁷² Zoals te verwachten was hebben verschillende auteurs naar verbindingen van twee of meer benaderingen gezocht om aldus de waardevolle elementen van op zich eenzijdige en onderling tegenstrijdige benaderingen tot een evenwichtig model samen te voegen. Een poging is die van Scheirer, die uit de vergelijking en combinatie van zes benaderingswijzen tot één analytisch kader voor de bestudering van implementatieprocessen op macro-, meso- en microniveau komt, d.w.z. op het niveau van het bestuursstelsel of de organisatie als geheel, van de verschillende te onderscheiden eenheden binnen het

bestuurssysteem of de organisatie en van de individuen binnen het bestuurs-systeem of de organisatie.⁷³ Zijn geïntegreerde benadering biedt ruimte aan zowel rationele beslissingen tijdens de beleidsvorming als aan structurele kenmerken van organisaties, houding en gedrag van personen en wisselwerking met de omgeving, zowel aan beheersing van het beleidsproces als aan openstelling voor veranderingen. Mij lijkt zijn integratiepoging in hoge mate bruikbaar vanwege het realiteitsgehalte ervan. Wel ligt bij Scheirer het accent op allerlei processen binnen de bestuurlijke organisatie en in de bestuurlijke context daarvan.

Voor de analyse van de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid is echter ook de maatschappelijke context van grote betekenis. Daarom is in het bijzonder de institutionele benadering van waarde, die juist de relaties met maatschappelijke groeperingen en organisaties analyseert en daarbij de invloed van opvattingen en strevingen, steun of weerstand vanuit de maatschappelijke omgeving van het bestuur in het middelpunt plaatst. Volgens Kreukels worden beleidsprocessen geconditioneerd door het institutionele kader waarin ze plaatsvinden.⁷⁴ Ook Berman beklemtoont het belang van onderzoek naar de institutionele context van het beleid in een artikel over uitvoering op macro- en microniveau. Macro-implementatie betreft de beheersing van het lokale door het nationale of centrale niveau, terwijl micro-implementatie betrekking heeft op uitvoeringsprocessen binnen de lokale, uitvoerende organisaties. Het micro-niveau is uit een oogpunt van effectiviteit van beleid het belangrijkste, omdat daar de organisatie in wisselwerking met institutionele factoren flexibel genoeg moet zijn om zich aan beleidsveranderingen te kunnen aanpassen.⁷⁵

Een samenvattende conclusie uit deze verkenning van benaderingen van de plaats en functie van beleidsuitvoering kan zijn, dat deze benaderingswijzen zich ideaal-typisch in twee categorieën laten onderscheiden:

1. benaderingen die de nadruk leggen op centrale, volledige, gedetailleerde sturing van de beleidsuitvoering, ondersteund door stringente instructies, controle en sancties, die de beleidsuitvoerders een specifieke gedragslijn oplegt om de door de beleidsvormers gestelde doeleinden op de door hen bepaalde wijze te realiseren; deze benaderingen zijn samen te vatten als het **centrale-sturingsmodel**;
2. benaderingen die de sturing door de beleidsvormers beperkt zien tot het vaststellen van een referentiekader, dat met principes en randvoorwaarden richting geeft aan het beleid, maar aan de beleidsuitvoerders een zekere keuzevrijheid laat om het beoogde beleid te realiseren; deze benaderingen zijn samen te vatten als het **oriëntatiemodel**.

Voor de zeer gecompliceerde en veranderlijke werkelijkheid in termen van maatschappelijke problemen en beleidsmogelijkheden, waarmee het sociale-zekerheidsbeleid heeft te maken, is het oriëntatiemodel bepaald realistischer dan het centrale-sturingsmodel.

Daar het woord "model" in verschillende betekenissen wordt gebruikt, merk ik op dat ik dit woord bezig in de zin van een theoretische constructie, in dit geval van een vereenvoudigde voorstelling van de te analyseren en te interpreteren werkelijkheid, waarin de voornaamste variabelen samenhangend zijn opgenomen. In het door mij geprefereerde oriëntatiemodel zijn de voornaamste variabelen:

1. vaststelling van doeleinden, prioriteiten, principes en randvoorwaarden voor de richting van het beleid, opgenomen in een wettelijke regeling, een plan of een ander beleidsprogramma op het beleidsvormingsniveau in communicatie met het beleidsuitvoeringsniveau;
2. uitwerking en concrete toepassing van het beleidsprogramma op het beleidsuitvoeringsniveau volgens de aangegeven richting en in wisselwerking met verschillende actoren in het uitvoeringsproces;
3. terugkoppeling van ervaringen bij de uitvoering van het beleid, met name over de wijze van uitvoering, de resultaten van het beleid en gebleken maatschappelijke eisen en steun;
4. evaluatie van het gevoerde beleid door vergelijking van intenties en aanvaarding, instrumenten en effecten;
5. bijstelling van beleid op grond van evaluatie van het gevoerde beleid en vergelijking van alternatieven op het beleidsvormingsniveau in communicatie met het beleidsuitvoeringsniveau en belanghebbende burgers.

Hoofdstuk 2

Beleid en bestuur van de sociale zekerheid

2.1. Inleiding: bestuurssysteem en beleidsproces

In dit hoofdstuk zal het beleidsterrein van de sociale zekerheid naar een vanuit bestuurswetenschappelijk gezichtspunt aantal relevante kenmerken en ontwikkelingslijnen globaal worden verkend. De verkenning betreft zowel de organisatie, bevoegdheden, middelen en handelingen van de organen die met bestuurlijke taken op het gebied van de sociale zekerheid zijn belast en de betrokkenheid van belangenorganisaties (het bestuur) als de doeleinden, middelen en toepassing van de regelingen (het beleid).

Het begrip **beleid** is moeilijk van het begrip **bestuur** los te maken, maar moet daarvan wel worden onderscheiden. Besturende organen voeren per definitie beleid, maar dat geldt ook voor wetgevende organen. Glasbergen vat overheidsbeleid op als een complex van handelingen van overheidsfunctionarissen en -instanties ten aanzien van een probleem of doelgroep. Dat beleid heeft in zijn ogen een viertal karakteristieken: (1) het gaat bij beleid om een reeks van aan elkaar gerelateerde handelingen in de tijd, om patronen van handelingen, de consistentie in het gedrag van beleidsvoerders en de regelmaat die waarneembaar is; (2) beleid is verbonden met een zekere mate van doelgerichtheid; (3) beleid is gebonden aan conventies, stelsels van regels, organisatorische verbanden etc.; (4) overheidsbeleid is in feite het beleid van verschillende overheden en wordt medegevoerd onder invloed van en in samenwerking met individuele en georganiseerde burgers.¹

De dynamische benadering van Glasbergen maakt het mogelijk nadrukkelijk met de consequenties van machtsverhoudingen binnen en rondom het bestuur en van de maatschappelijke omgeving van het beleid rekening te houden.

Hoogerwerf ziet beleid niet als een aantal keuzen en activiteiten op een bepaald moment, maar als een reeks van gebeurtenissen. Hij omschrijft het beleidsproces als een opeenvolging van verschillende toestanden in het

voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van een beleid. In die onderscheiding van procesonderdelen is beleidsvoorbereiding het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid; beleidsbepaling het nemen van beslissingen over de inhoud van het beleid, dus het kiezen en specificeren van de doeleinden, middelen, tijdsvolgorde en activiteiten; beleidsuitvoering het toepassen van de gekozen middelen voor de gekozen doeleinden en in de gekozen tijdsvolgorde; beleidsevaluatie het beoordelen van de inhoud, totstandkoming en effectiviteit van het beleid op basis van informatie over de effecten van het beleid, alsmede over de voorbereiding tot en met de evaluatie van het beleid.² Terwijl ik bezwaar heb tegen de indeling van het beleidsproces als een nauwkeurig gefaseerd proces, waardeer ik de onderscheiding in procesonderdelen. Glasbergen vervangt het procesonderdeel bijsturen door een zeer juiste onderscheiding in een drietal alternatieve processen, namelijk: voortzetting, herziening en beëindiging van beleid³, want daartussen zullen de beleidsvoerders na de evaluatie toch moeten kiezen.

In deze studie zal het beleidsproces eenvoudigheidshalve vaak worden onderscheiden in een beleidsvormingsproces (= voorbereiding tot en met bepaling van beleid) en een beleidsuitvoeringsproces (= uitvoering van beleid met inbegrip van terugkoppeling). Dat beleidsvorming en beleidsuitvoering niet volledig te scheiden procesonderdelen zijn, is reeds expliciet aan de orde gekomen.

Voor het doel van deze studie moet een relatie worden gelegd tussen het sociale-zekerheidsbeleid en de bestuursorganisatie van de sociale zekerheid. Ook hierbij kan het begrippenapparaat van Hoogerwerf een eerste handreiking zijn om de gezochte verbindingen tot stand te brengen. Hij definieert het systeem van het openbaar bestuur als het geheel van opvattingen, gedragingen en posities voor zover die tot doel hebben het overheidsbeleid voor te bereiden, te bepalen, uit te voeren, te evalueren en bij te sturen.

Daarbij onderscheidt hij de bestuurlijke cultuur, bestaande uit de opvattingen in het bestuurlijke systeem: beginselen, normen, doeleinden, middelenvoorkeuren, verwachtingen en voorstellingen van bestaande situaties, enerzijds en de bestuurlijke structuur, bestaande uit het geheel van posities en gedragingen in het bestuurlijke systeem, anderzijds.⁴ Dit lijkt een in bestuurssociologisch opzicht bruikbare definitie, die overeenkomt met de in het eerste hoofdstuk aan Van Doorn en Lammers ontleende omschrijving van de begrippen sociale structuur, cultuurpatroon en sociaal systeem.

Wel moet ter correctie van de definitie worden opgemerkt, dat het bepalen van beleid geen betrekking kan hebben op wetgeving in formele zin. Wetgeving behoort nadrukkelijk van het begrip besturen, bestuur of bestuursstelsel te worden uitgesloten. Nogmaals moge worden verwezen naar Van Wijk/Konijnenbelt, door wie bestuur wordt onderscheiden van wetgeving en rechtspraak en wel in deze zin, dat onder bestuur alles wordt verstaan wat niet wetgeving of rechtspraak is. Het begrip bestuur is ruimer dan het vroegere begrip uitvoering uit de trias politica van Montesquieu, omdat er meer is dan het uitvoeren van wetten door het geven van beschikkingen voor concrete gevallen en het verrichten van feitelijke handelingen, namelijk ook het geven van nadere regels (gedelegeerde wetgeving), het exploiteren van staats- en nutsbedrijven, het verlenen van subsidies op basis van begrotingsposten, het aanleggen van wegen, het voeren van buitenlands beleid en nog meer zaken. In die gedachten gang zijn bestuursorganen organen die besturen en geen organen die algemeen verbindende voorschriften geven, tenzij krachtens delegatie door de parlementaire wetgever, en niet rechtspreken. Ze zijn instanties die zich bezighouden met bestuurshandelingen.⁵ Op het gebied van de sociale zekerheid zijn dat onder anderen de minister, de bedrijfsverenigingen, de Sociale Verzekeringsbank en de gemeentebesturen. De centrale en wezenlijke functie van besturing is door middel van efficiënte instrumenten en methoden de erkende problemen in de aangetroffen maatschappelijke werkelijkheid zodanig aan te vatten, dat de gestelde doeleinden zoveel mogelijk worden gerealiseerd en zij veranderingen kunnen aanbrengen of helpen bevorderen in de situatie waarin hun cliënten verkeren. De mate waarin het bestuur daarin slaagt, is van tal van factoren afhankelijk, zoals de ondubbelzinnigheid van de probleemstelling, de duidelijkheid van de doelformulering, de beschikbaarheid van doelmatige instrumenten, de kwaliteit van de bestuurders en het gedrag van de bestuurden. Daarnaast is van bijzonder cruciaal belang hoe de rol van het bestuur in het beleidsproces wordt gezien en welke marge bestuurders krijgen bij het interpreteren en concretiseren van beleidsdoeleinden en wettelijke bepalingen in de maatschappelijke realiteit, waarmee zij in aanraking komen en waarvoor zij adequate oplossingen moeten kiezen.

2.2. Geschiedenis van het sociale-zekerheidsbeleid

Op dit ogenblik omvat het stelsel van sociale zekerheid in Nederland en een groot aantal andere industrieel geavanceerde landen een verscheidenheid van voorzieningen, waardoor in geval van allerlei situaties die derving van inkomsten of te zware financiële lasten inhouden een redelijke mate van

bestaanszekerheid kan worden gegarandeerd. Voor een aantal situaties zijn specifieke voorzieningen geregeld, zoals voor inkomensderving wegens ziekte, ongeval of invaliditeit, ouderdom, overlijden en werkloosheid en hoge uitgaven wegens geneeskundige behandeling of verpleging en ouderschap. De bedoelde voorzieningen zijn ten dele geregeld in de vorm van **sociale verzekeringen**, gefinancierd uit premies van werkgevers en/of werknemers, en ten dele in de vorm van **overheidsvoorzieningen**, gefinancierd uit de algemene middelen van het rijk en de gemeenten. De verzekeringen zijn te onderscheiden in werknemersverzekeringen en volksverzekeringen. Schema 2 gaf reeds een overzicht van de op dit moment bestaande regelingen. In de meeste regelingen ligt de nadruk op het toekennen van **uitkeringen** of **kostenvergoedingen**, dus op inkomensbescherming. In andere regelingen bestaat het aanbod uit **verstrekkingen**, dus op het beschikbaar stellen van goederen of diensten (verzorging, hulpverlening e.d.). Enkele regelingen bieden inkomensgaranties in combinatie met aangepaste arbeidsmogelijkheden. Tot de eerste categorie behoren de WW, de WWV, de ZW, de WAO, de AAW, de AOW, de AKW en de ABW, alsmede pensioenregelingen. De tweede categorie omvat de ZFW en de AWBZ, gedeeltelijk ook de AAW. In de derde categorie treft men de WSW, de BKR en de WAGW aan.

In deze omvang, verscheidenheid en sociale betekenis, gegarandeerd door de overheid, bestaat het stelsel nog slechts korte tijd. De ontwikkeling van de sociale zekerheid is reeds in de vorige eeuw begonnen en in het begin van deze eeuw doelbewust uitgebreid, maar voor een aantal bestaansrisico's zijn pas na de Tweede Wereldoorlog redelijke voorzieningen tot stand gekomen. **Schema 4** geeft daar een globale indruk van. Deze trage ontwikkeling van de wetgeving op dit gebied is aan verschillende factoren toe te schrijven, zoals de slechts langzaam toenemende financiële mogelijkheden om de verschillende risico's te dekken en de pas laat opgekomen erkenning dat de overheid op dit gebied een belangrijke taak heeft te vervullen.

De sociale zekerheid is niet begonnen met wettelijke regelingen, maar met **voorzieningen van de belanghebbenden zelf**. Mannoury vermeldt hoe reeds vóór de Franse revolutie de gilden onderlinge ziekte- en begrafenisfondsen hadden, die ook na de afschaffing van het gildewezen bleven bestaan.⁶ Ook Veldkamp maakt melding van deze, door meestersgilden opgerichte zieken-, doden- en weduwenbossen (gildebossen) en van de later door de knechten in het leven geroepen fondsen voor ondersteuning in geval van ziekte en overlijden (knechtsbossen).⁷ Voor het overige waren de mensen aan caritatieve voorzieningen, dus de liefdadigheid van anderen, zoals van kerken en verenigingen, overgeleverd. Ook in latere jaren, tijdens de industrialisatie,

tot in de eerste helft van de twintigste eeuw, hebben werknemers zelf voorzieningen getroffen om de ernstigste calamiteiten op te vangen, zoals de geldelijke gevolgen van ziekte en werkloosheid. In Nederland hebben de eerste vakverenigingen, die in de jaren 1866-1877 ontstonden, dat gedaan. Hier en daar waren er werkgevers, die een fabrieksfonds stichtten om werknemers financieel te hulp te komen wanneer ze door een ongeval waren getroffen.

In het midden van de negentiende eeuw kwamen de eerste ~~wettelijke~~ voorzieningen. In Nederland kwam van overheidswege niet meer tot stand dan de Armenwet (1854), die echter subsidiair was ten opzichte van particuliere, waaronder kerkelijke liefdadigheid, en ook door grote terughoudendheid van overheidswege weinig of geen effect had.

Hierbij speelde een rol, dat de overheid zich tot zoveel mogelijk van de regeling van de arbeidsvoorwaarden bleef distantiëren en de regeling van uitkering in geval van loonderving aan de onderhandelingen tussen vakverenigingen en werkgevers(verenigingen) wilde overlaten. Wel is de gemeentelijke overheid in diverse steden ertoe overgegaan de uitkeringen van de vakverenigingen aan hun werkloze leden met subsidies te verdubbelen (het Gentse stelsel).

Toen de financiering door de toenemende werkloosheid niet meer mogelijk was, ging de rijksoverheid in Nederland er in 1914 toe over een rijkssubsidieregeling (een noodvoorziening) in het leven te roepen. Enkele jaren later, in 1917, werd deze opgevolgd door het Werkloosheidsbesluit, dat het subsidiëren van de premies van de leden van de vakverenigingen regelde (het Deense stelsel).

Toch waren intussen in Nederland enkele wettelijke sociale verzekeringen tot stand gekomen, te weten: de Ongevallenwet (1901), de Invaliditeitswet (1913, maar pas in 1919 van kracht geworden voor het invaliditeitsgedeelte), die ook een ouderdomsverzekering omvatte, en de Ziektewet (1913, maar pas in 1930 in werking getreden). Intussen werd ook de Armenwet herzien, die overigens evenals haar voorgangster weinig effectief was doordat ook zij achter de feiten aanliep. Bij het tot stand brengen van de regelingen werd bij voorkeur gekozen voor de verzekeringsvorm, omdat men hierin de eigen verantwoordelijkheid van de werknemers en de verantwoordelijkheid van de werkgevers jegens hun personeel tot uiting wilde laten komen. Hoewel de wetgever de verzekering verplicht stelde, zag zij deze voorzieningen in samenhang met de regeling van de arbeidsvoorwaarden. Op de grondslag van deze beginselen van verplichte verzekering en verbinding met de regeling van de arbeidsvoorwaarden zijn vervolgens de Zeeongevallenwet (1919) en de

SCHEMA 4 **HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE SOCIALE VERZEKERING
EN ENKELE VERWANTE SOCIALE VOORZIENINGEN**

SOCIALE ZEKERHEIDSREGELING	SEDERT	TOT
Arbeidsongeschiktheid		
Ongevallenwet	1901/1921	1967
Zee-ongevallenwet	1919	1967
Land- en Tuinbouwongevallenwet	1922	1967
Ziektewet (ZW)	1930	
Invaliditeitswet (inval.verz.)	1919	1967
Mijnwerkers-invaliditeitswet	1936	1967
Interimwet Invaliditeitsrentetrekking	1963	1967
Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)	1967	
Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW)	1976	
Ouderdom		
Ouderdomswet (VOV)	1919	1978
Invaliditeitswet (ouderdomsverz.)	1913	1965
Noodwet Ouderdomsvoorziening	1947	1957
Algemene Ouderdomswet (AOW)	1957	
Algemene Weduwen- en Wezenwet	1959	
Ziektekosten		
Ziekenfondsenbesluit	1941	1965
Ziekenfondswet (ZFW)	1965	
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)	1968	
Kinderbijslag		
Kinderbijslagwet (Loontrekkenden)	1941	1980
Kinderbijslagwet Kleine Zelfstandigen	1951	1980
Algemene Kinderbijslagwet	1963/1980	
Werkloosheid		
Werkloosheidsbesluit	1917	1952
Werkloosheidswet (WW)	1952	
Sociale Voorziening voor werkloze werknemers	1952	1965
Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV)	1965	
Rijksgroepsregeling werkloze werknemers (Rww)	1965	
Bijstand in bestaanskosten		
Armenwet	1854/1912	1965
Algemene Bijstandswet (ABW)	1965	

Land- en Tuinbouwongevallenwet (1922) tot stand gekomen, is de Ongevallenwet sterk uitgebreid wat haar werkingssfeer betreft (1921) en is de Mijnwerkers-invaliditeitswet ingevoerd (1936). Voor anderen dan werknemers kwam een vrijwillige ouderdomsverzekering, de Ouderdomswet (1919). Tijdens de Duitse bezetting bracht het Ziekenfondsenbesluit de verplichte verzekering inzake geneeskundige verzorging voor werknemers, dat ten dele berustte op een vóór de oorlog voorbereide wettelijke regeling van Nederlandse makelij, maar ten dele aan de bestaande Duitse wetgeving was aangepast (1941). Tevens werd voor werknemers de Kinderbijslagwet ingevoerd (1941), die nog vóór de oorlog tot stand was gekomen.

Ontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog kende Nederland dus op het gebied van de **sociale verzekering** voor werknemers voorzieningen ter zake van ziekte, ongevallen, invaliditeit, ouderdom, ziektekosten en kinderzorg, maar niet ter zake van werkloosheid. Bovendien waren de bestaande verzekeringen niet volledig in hun risicodekking, boden ze slechts een gering uitkeringsbedrag of vertoonden ze andere leemten. Ook golden ze, in het algemeen gesproken, niet voor anderen dan werknemers, dus niet voor zelfstandigen. Deze tekortkomingen werden van lieverlede ondervangen door de verbetering of vervanging van bestaande regelingen en de introductie van nieuwe regelingen. De Ziektewet werd enigszins aangepast, de verschillende ongevallen- en invaliditeitsverzekeringen werden gezamenlijk vervangen door de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (1967), waaraan naderhand de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet is toegevoegd (1976). Eerder waren al toeslagen gegeven op de zeer lage invaliditeitsrenten, aanvankelijk ad hoc en later structureel, via de Interimwet Invaliditeitsrentetrekken (1963), als overgangsregeling naar de WAO. Het Ziekenfondsenbesluit werd opgevolgd door de Ziekenfondswet (1965) en voor zware geneeskundige lasten werd daaraan de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten toegevoegd (1968). De ouderdomsuitkeringen werden eerst geregeld door de Noodwet Ouderdomsvoorziening (1947) en later door de Algemene Ouderdomswet (1957). De Kinderbijslagwet (Loontrekkenden) kreeg gezelschap van de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen (1951), later omgedoopt tot Kinderbijslagwet Kleine Zelfstandigen (1963), maar de verschillende regelingen werden tenslotte samengevoegd in de Algemene Kinderbijslagwet (1980). Het Werkloosheidsbesluit 1917 werd opgevolgd door de Werkloosheidswet, die een wachtgeld- en werkloosheidsverzekering bracht (1952) en de Sociale voorziening voor werkloze werknemers, die op overheidsbijdragen was gebaseerd (1952) en op haar beurt werd opgevolgd door

de, eveneens door de overheid gefinancierde Wet Werkloosheidsvoorziening (1965). Voor de nabestaanden van overleden mannen kwam de Algemene Weduwen- en Wezenwet (1959).

De ontwikkeling na WO II is sterk geïnspireerd door sociaal-politieke idealen die tijdens deze oorlog op internationaal gebied ontstonden en in verklaringen en afspraken werden vastgelegd. Een belangrijk document in dit verband is het *Atlantic Charter*, dat Churchill (Groot-Brittannië) en Roosevelt (Verenigde Staten) in 1941 afkondigden en waarin zij onder meer verbetering van de sociale zekerheid overeenkwamen. Engeland liet deze idealen en afspraken meteen uitwerken in voorstellen voor een uitgebreid en vernieuwd sociale-zekerheidsstelsel. Deze voorstellen worden naar de voorzitter van de staatscommissie die het desbetreffende rapport in 1942 uitbracht⁸, William Beveridge, het *plan-Beveridge* genoemd.

De gedachten van Beveridge behelsden enkele principiële wijzigingen in de sociaal-politieke opvattingen over sociale zekerheid. Zo werd er niet langer vastgehouden aan het verzekeringsbeginsel, een afstemming van de uitkering op het gederfde loon en een begrenzing van de kring van uitkeringsgerechtigden tot werknemers, maar was ook *overheidszorg* aanvaardbaar en moest aan alle burgers een uitkering op minimumniveau worden geboden. Met de invoering van de volksverzekeringen - de genoemde algemene wetten - is een stap in de richting van het Beveridgemodel gezet: niet het feit dat men in loondienst werkt of heeft gewerkt geeft aanspraak op uitkering, maar het feit dat men Nederlander of Nederlands ingezetene is; de uitkering is niet aan het gederfde inkomen gerelateerd, maar op een algemeen aanvaard minimuminkomenspeil afgestemd. Hoewel de sociale zekerheid is voortgekomen uit het onderlinge hulpbetoon van de werknemers en voorzieningen van vakbonden of ondernemers en in een aantal opzichten een relatie met de regeling van de arbeidsvoorwaarden heeft behouden, kan men concluderen dat *de overheid* zich steeds meer verantwoordelijk is gaan stellen voor de regeling van de bestaanszekerheid van de burgers. Dat blijkt reeds uit het feit, dat de overheid stap voor stap de sociale verzekeringen wettelijk is gaan regelen en de deelneming er aan verplicht is gaan stellen. Het blijkt ook uit de verbreding van de kring van beschermde personen van de laagst betaalde werknemers tot alle werknemers door het opheffen van de inkomensgrens (WW, ZW) en van de werknemers tot alle burgers door de invoering van de volksverzekeringen (AOW, AWW, AWBZ, AAW, AKW). En voorts blijkt de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bestaanszekerheid uit de inkomensgaranties op minimumniveau, die zij geeft - zij het aanvankelijk terughoudend en zeer beperkt - sinds het in werking treden van de Armenwet (1854, grondig gewijzigd in 1912) en de laatste twintig jaren via de Algemene Bijstandswet (1965), die de Armenwet heeft vervangen.

Die overheidsverantwoordelijkheid is bij de grote herziening van 1983 in de Grondwet verwoord, waar artikel 20 bestaanszekerheid als sociaal grondrecht aldus omschrijft:

1. De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid.
2. De wet stelt regels omtrent de aanspraken op sociale zekerheid.
3. Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, hebben een bij de wet te regelen recht op bijstand van overheidswege.

Veldkamp concludeert uit deze ontwikkeling in zeer algemene termen, dat de stelsels van sociale zekerheid in de Westeuropese landen zich oriënteren in de richting van een openbaar stelsel, dat is gericht op de uitvoering van een thans algemeen erkende overheidstaak. Deze bestaat erin de burgers een zekerheid te bieden door hen in alle omstandigheden een minimuminkomen te garanderen, door hen te beschermen tegen het wegvallen van arbeidsinkomen bij ziekte, ongeval, ouderdom, werkloosheid of overlijden en door hen bijzondere compensatie te geven voor de kosten van gezondheidszorg, van het opvoeden van kinderen en van fysieke of mentale gebreken.⁹

Er is overigens een niet te verwaarlozen deel van de sociale zekerheid (in ruime zin), dat niet in wettelijke regelingen is opgenomen, maar grotendeels wel aan het privaatrechtelijke rechtsverkeer wordt overgelaten: de **pensioenvoorzieningen**. Deze komen tot stand bij het sluiten van individuele arbeidsovereenkomsten of zijn reeds collectief geregeld via onderhandelingen en contracten tussen werkgevers of werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties voor het gehele personeel of voor een personeelscategorie per onderneming of bedrijfstak. Er zijn voor de meeste bedrijfstakken van enige omvang bedrijfspensioenfondsen tot stand gekomen, waarbij een zeer hoog percentage van alle Nederlandse werknemers is verzekerd. Voor enkele categorieën vrije beroepsbeoefenaren zijn er beroepspensioenfondsen tot stand gekomen. Daarnaast bestaan er, vooral voor grote ondernemingen, ondernemingspensioenfondsen. Voorts zijn met particuliere verzekeringsmaatschappijen door werkgevers groepsgewijze pensioenverzekeringen voor het personeel gesloten. Hoewel de overheid al deze pensioenvoorzieningen niet zelf regelt, stelt zij via de Pensioen- en spaarfondsenwet (1952) wel voorwaarden om de rechtszekerheid van de verzekerden zo goed mogelijk te waarborgen, met name de naleving van de pensioentoezeggingen. Ook kan zij de bedrijfs- en beroepspensioenfondsen algemeen verbindend verklaren door toepassing van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (1949) resp. de Wet verplichte deelneming in een beroepspensioenfonds (1972). De overheid is terughoudend in haar opstelling ten opzichte van de onderhandelingen in de privaatrechtelijke sfeer, maar ondersteunt en bevestigt wel de resultaten ervan.

Voorts hebben werkgevers voor hun niet onder de ZFW vallende werknemers dikwijls collectieve ziektekostenverzekeringen gesloten.

Institutioneel stelsel

Uit de geschiedenis van het stelsel van sociale zekerheid is markant naar voren gekomen, hoe de overheid zich stap voor stap is gaan bemoeien met verschillende vormen van bestaanszekerheid totdat zij tenslotte over een breed terrein de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor een hoog niveau van sociale zekerheid is gaan dragen. Van een naar oorsprong schoorvoetend, volgend, aanvullend beleid is zij toegegroeid naar een doortastend, leidend, vooropgaand beleid. Het zijn nu de maatschappelijke organisaties, die aansluiten met aanvullende voorzieningen aan datgene wat de overheid, reeds via wetgeving in grote omvang en op hoog niveau tot stand hebben gebracht. De voornaamste aanvullingen bestaan uit verhogingen op ziekte-uitkeringen en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, vrijwillige verzekeringen naast of in aansluiting aan enkele verplichte verzekeringen, met name ziekte- en ziekenfondsverzekeringen, door werkgevers en/of werknemers of door zelfstandigen gesloten particuliere pensioenverzekeringen.

Hoewel er dus duidelijk sprake is van aanvullingen op enkele belangrijke onderdelen, mag men niet de gevolgtrekking maken, dat de overheid zelf belangrijke leemten in het sociale-zekerheidsstelsel heeft laten bestaan. Zij heeft over het gehele terrein van de sociale zekerheid ten minste voor wettelijke basisvoorzieningen gezorgd, die naar uitkeringshoogte zijn afgestemd op het niveau van het wettelijk minimumloon en bovendien de ontwikkeling van dat loon in nominale zin volgen door middel van de zogenaamde netto-nettokoppeling. De Wet op het Minimumloon biedt dus direct of indirect aan actieven en niet-actieven een belangrijke inkomensgarantie. Van een aantal verzekeringen, de werknemersverzekeringen, gaan de uitkeringen vaak zelfs daar boven uit, namelijk door de afstemming van de uitkering op een loon dat belangrijk hoger was dan het minimumloon. Voorts geven de AKW en de AOW ook prestaties aan verzekerden met een hoog inkomen resp. bedrijfs- of ondernemingspensioen. Aanvankelijk was de kring van verzekerden beperkt tot werknemers of zelfstandigen met een bescheiden inkomen, zoals nu nog in de ZFW, maar deze zogenaamde loongrens voor de verzekeringsplicht is tenslotte afgeschaft, het laatst in de ZW. De particuliere regelingen zijn dus complementair op overheidsvoorzieningen, die over het algemeen ruimschoots voldoende zijn te achten om op bescheiden wijze in de kosten van het bestaan te voorzien, niet om het verlies van een hoog inkomen volledig op te vangen.

Dit betekent, dat de zorg van de overheid verder strekt dan het te hulp komen van degenen, die heel nadrukkelijk in financiële nood zijn gekomen met een basisvoorziening. De enige echte basisvoorziening is de ABW, die slechts op minimumniveau een uitkering verleent en daarop eventueel inkomen van de uitkeringsgerechtigde en/of zijn gezinsgenoten in mindering brengt. Andere regelingen, de volksverzekeringen, bieden ook slechts een minimum-uitkering, maar laten de eventuele overige inkomsten van persoon of gezin buiten beschouwing. Het stelsel heeft zeker niet het karakter van een residuele voorziening, maar integendeel een institutioneel karakter gekregen. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor verschillende andere landen. Er is sprake van een **institutioneel model** van welzijnsvoorzieningen, indien een staat zelf streeft naar optimalisering van deze voorzieningen, sociale gelijkheid wil bevorderen, garanties voor de afwezigheid van nood wil bieden en zich daarbij tot alle burgers richt. Een staat houdt zich aan het **residuele model**, indien hij zijn bemoeiing beperkt tot het lenigen van de ergste noden, slechts in basisbehoeften voorziet en geen minimumniveaus te boven gaat, gebruik van voorzieningen tracht te ontmoedigen en veel wil overlaten aan het marktmechanisme en de zorg van familieleden. Wilensky en Lebeaux vinden dat beide modellen een compromis tussen de waarden van het economisch individualisme en het vrije ondernemerschap aan de ene kant en gelijkheid en menselijkheid aan de andere kant representeren.¹⁰

De ontwikkeling in de richting van het institutionele model wijst erop, dat de verzorgingsstaat op het gebied van de sociale zekerheid - maar ook op allerlei andere gebieden - ruimschoots heeft beantwoord aan de oorspronkelijke bedoelingen van zijn grondvesters. Karakteristiek voor de verzorgingsstaat was immers - aldus Hall - het overnemen door de gemeenschap, handelend door middel van de staat, van de verantwoordelijkheid voor de voorziening in de middelen waarmee al haar leden minimumstandaarden van gezondheid, economische zekerheid en beschaving kunnen bereiken en naar gelang hun capaciteiten in haar sociale en culturele erfenis kunnen delen.¹¹ Uit deze definitie blijkt, dat de verantwoordelijkheid van de staat minimumstandaarden betreft, wat wil zeggen dat niemand door persoonlijke of maatschappelijke omstandigheden onder een bepaald welzijnspeil zal komen, maar voor het bereiken of handhaven van een hoger peil zelf verantwoordelijk is. De Nederlandse overheid is boven deze minimumstandaarden uitgegaan. Daar zijn verschillende politieke of maatschappelijke stromingen voor verantwoordelijk. De Beus noemt de sociaal-liberalen, die aandacht gaven aan sociale en fiscale maatregelen om de sociale rechtvaardigheid te bevorderen en de klassenstrijd te beteugelen.¹² Lehning beschrijft hoe de

sociaal-democraten eerst veel aandacht hebben geschonken aan socialisatie van de eigendom of beschikkingsmacht over de produktiemiddelen, maar na de Tweede Wereldoorlog sociaal-liberale denkbeelden hebben overgenomen en daarbij sterk onder invloed stonden van Keynes, Beveridge en Galbraith.¹³ Thoenes ziet in de verzorgingsstaat een compromis tussen liberalisme en socialisme, omdat deze een programma van collectieve voorzieningen en de ondernemingsgewijze produktie voor de markt handhaaft.¹⁴ Van Doorn wijst op de gezamenlijke invloed van socialisme en confessionalisme.¹⁵ In dit geval kan men denken aan de jarenlange "rooms-rode" samenwerking in verschillende kabinetten sinds 1945, die in belangrijke mate de welzijnsvoorzieningen kwantitatief hebben vermeerderd en kwalitatief hebben verbeterd. In het tweede geval kan men denken aan de ontwikkeling van intermediaire maatschappelijke organisaties, die weliswaar de welzijnsvoorzieningen bevorderen, maar ook de staat op afstand houden.

Een niet overbodige relativering lijkt, dat in verscheidene landen van uiteenlopende signatuur een verzorgingsstaat tot stand is gekomen. Volgens Wilensky is de economische ontwikkeling de basisdeterminant van deze convergerende ontwikkelingen. De fase van economische groei maakt landen met tegengestelde culturele en politieke tradities gelijk in hun strategie voor het leggen van de vloer voor ieders bestaansmogelijkheden. Wel hangt de feitelijke ontwikkeling ook nog van andere factoren af, zoals de mate van centralisatie van het politieke systeem, de graad van homogeniteit binnen de bevolking en de omvang en kracht van de vakbeweging.¹⁶

2.3. Voornaamste functies van het sociale-zekerheidsbeleid

Allereerst komt het stelsel van sociale zekerheid naar voren als een belangrijk bestaanszekerheidssysteem: het wijzigt de onzekerheid over bestaansmogelijkheden in zekerheid. Nader gepreciseerd, want er zijn meer bestaanszekerheidssystemen, kan de sociale zekerheid worden aangeduid als een hoog ontwikkeld inkomensgarantiesysteem. Het biedt immers voor een verscheidenheid van situaties, waarin mensen door persoonlijke of maatschappelijke oorzaken kunnen belanden, op een redelijk hoog niveau bestaanszekerheid in financiële zin. Dit geschiedt hetzij in de vorm van vervanging van het weggefallen inkomen(sgedeelte), hetzij in de vorm van aanvulling van het inkomen in geval van extra (hoge) uitgaven, hetzij door rechtstreeks medische voorzieningen te financieren. Verder zijn er voorzieningen om te bevorderen dat uitkeringsgerechtigden door middel van arbeid weer geheel of gedeeltelijke in hun inkomensbehoefte kunnen voorzien.

De **inkomensgarantiefunctie** houdt niet in, dat ieder hetzelfde inkomen of dezelfde bestedingsmogelijkheden behoudt die hij had voordat de risicosituatie zich voordeed, maar wel dat de inkomens- en bestedingspositie niet te sterk en zeker niet te snel daalt, zodat overbrugging of zonodig geleidelijke aanpassing in financieel opzicht kan plaatsvinden. De werknemersverzekeringen zijn gebaseerd op het **equivalentiebeginsel**, hetgeen wil zeggen dat de hoogte van de uitkering is gerelateerd aan het gederfde loon en de daarover betaalde premiebijdragen, waarbij zowel voor het premieplichtig loon als voor het uitkeringsbedrag een plafond is bepaald. De volksverzekeringen en de overheidsvoorzieningen geven uitkeringen op minimumniveau, waarbij het minimum is bepaald door de hoogte van het minimumloon, zoals dat in de Wet op het Minimumloon en de Minimumvakantie-uitkering en de Wet Aanpassingsmechanismen Minimumloon en Sociale Uitkeringen (netto-nettokoppeling) is vastgesteld. Hier geldt het **solidariteitsbeginsel**, wat in de eerste plaats wil zeggen dat de gemeenschap, via algemene belastingheffing en sociale uitkeringen van de overheid, voor de bestaanszekerheid op minimumniveau zorgt (overheidsvoorzieningen) dan wel de verdienende verzekerden via hun premies (en/of die van hun werkgevers) de uitkeringen aan de niet-verdienenden betalen (volksverzekeringen). Een element van solidariteit bij de volksverzekeringen is bovendien, dat de verzekerden met een relatief hoog inkomen meer premie betalen dan de overige verzekerden, maar daardoor niet op een hogere uitkering dan wel meer verstrekkingen aanspraak kunnen maken.

Het is gebruikelijk vanwege de doorwerking van deze beginselen twee functies van de sociale zekerheid te onderscheiden, meestal aangeduid als loondervingsfunctie en minimumbehoeftefunctie, hoewel **looncompensatiefunctie** en **minimumvoorzieningsfunctie** betere termen zouden zijn. Het is van belang deze functies niet slechts te interpreteren op grond van hun effecten voor de inkomenspositie van de uitkeringsgerechtigden, maar ook in verband met hun maatschappelijke achtergrond en oorsprong.

Hol doet dit door de sociale zekerheid in haar loondervingsfunctie te situeren in het verlengde van arbeid, arbeidsinkomen en arbeidsvoorwaarden en in zijn minimumbehoeftefunctie te baseren op de verantwoordelijkheid van de maatschappij om ieder individu minimaal een bepaalde bescherming te bieden. Door de loondervingsfunctie geldt voor werkenden de zekerheid, dat zij bij het wegvallen van arbeidsinkomen een compensatie ontvangen. In deze functie vormt de sociale zekerheid als het ware de wettelijke "harde kern" van afspraken, die werknemers- en werkgeversorganisaties in het arbeids-

voorwaardenoverleg toch veelal maken op dat punt. Het wettelijke kader heeft onder meer tot doel de economisch of maatschappelijk zwakkeren op de arbeidsmarkt te beschermen. Door de minimumbehoeftefunctie garandeert de overheid ieder voldoende inkomen.¹⁷

Over het algemeen is de sociale verzekering zo ruim door de wetgever geregeld, dat voor de onderhandelingen tussen de partijen op de arbeidsmarkt slechts een aanvullende taak overblijft en dan nog beperkt tot enkele regelingen. Het bekendste voorbeeld van die, op zich in dit geval belangrijke, aanvullende functie van deze partijen is de verstrekking van "bovenwettelijke uitkeringen" in verband met de Ziektewet en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering, d.w.z. de aanvulling van de wettelijke uitkeringen tot 100% van het dagloon. Groter is de aanvullende functie op het gebied van de ouderdoms- en nabestaandenverzekering, waar de regeling van uitkeringen in relatie tot het verdiende loon aan de onderhandelende werkgevers en werknemers wordt overgelaten, wat in talrijke pensioenregelingen heeft geresulteerd, en de overheid op minimumniveau wettelijke garanties heeft geschapen door middel van de AOW en de AWW. Ook zorgt het bedrijfsleven vaak voor collectieve ziektekostenverzekeringen.

Een belangrijke voorwaarde hierbij is, dat werkgevers en werknemers voldoende financiële ruimte hebben voor complementaire voorzieningen. De sociale verzekeringen worden immers door hen gefinancierd. Hoe hoger de aanslag van de sociale verzekeringen op de beschikbare ruimte, merkt Reynaerts op, des te minder er overblijft voor een verbetering van de directe arbeidsvoorwaarden. Evenals de overige arbeidsvoorwaarden zijn de sociale lasten onderdelen van de loonkosten en daardoor onderworpen aan de economische wetmatigheden, die bepalen in hoeverre deze kosten voor het bedrijfsleven draagbaar zijn. Dat wil zeggen dat de onderhandelaars de effecten van die kosten moeten beoordelen op de rendementspositie van de ondernemingen, op de omvang en kwaliteit van de werkgelegenheid en op het reëel vrij besteedbare inkomen van de werknemers.¹⁸

Hoewel dit onderscheid formeel moet worden gemaakt, is in materieel opzicht de wettelijke voorziening wel degelijk een onderdeel van hetgeen de onderhandelende partijen voor de werknemers zouden willen regelen, maar zonder de algemeen geldende regeling door de wetgever vermoedelijk niet in die omvang en op dat niveau hadden kunnen regelen.

De overheid pleegt bij het nemen van wettelijke maatregelen op het gebied van de sociale zekerheid rekening te houden met de consequenties daar-

van in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden. Overigens komt de overheid ook wel tot wetswijzigingen, waarmee haar sociale partners niet instemmen. De slotsom is dus, dat wetgeving en collectieve arbeidsvoorwaardenregeling sterk met elkaar verweven zijn, maar dat de overheid op het punt van regelgeving na de ontwikkeling van de sociale zekerheid een dominerende functie heeft gekregen en de werkgevers- en werknemersorganisaties in het privaatrechtelijke vlak hun oorspronkelijk leidende rol voor een volgende, complementaire rol hebben verwisseld. Daartegenover staat, zoals nog ter sprake zal komen, dat deze organisaties op verscheidene plaatsen binnen het bestuurlijke systeem van de sociale zekerheid participeren en daardoor direct of indirect belangrijke invloed in het publiekrechtelijke vlak op de wetgeving, de verdere regelgeving en de uitvoering van de sociale verzekeringen kunnen uitoefenen.

Sommige verzekeringen geven niet een compensatie van gederfd loon, maar een vergoeding van gemaakte kosten in verband met geneeskundige verzorging of opvoeding en onderhoud van kinderen. De ZFW, de AWBZ en de AKW vervullen dus niet een looncompensatiefunctie - zoals bijvoorbeeld de WW -, maar een **kostencompensatiefunctie**. Behalve de zeer belangrijke inkomensgarantiefunctie, die hierboven is onderscheiden in een looncompensatiefunctie, een minimumvoorzieningsfunctie en een kostencompensatiefunctie, vervult de sociale zekerheid een **inkomensherverdelingsfunctie**. Bij de sociale verzekeringen vindt binnen de kring van de verzekerden overdracht van inkomens plaats van werkgevers naar werknemers en van premiebetalende verzekerden naar uitkeringsgerechtigden, bijvoorbeeld van werkenden naar werklozen, zieken, invaliden en bejaarden. Bovendien dragen de verzekerden met een hoog inkomen naar verhouding meer dan de lager-betaalden aan de sociale verzekering bij, vergeleken met het gebruik dat de verschillende inkomensgroeperingen ervan maken, terwijl de laagst-betaalden in elk geval een minimumuitkering of de benodigde verstrekkingen ontvangen. De koppeling van de uitkeringen van de laagst-betaalden aan het niveau en de ontwikkeling van het minimumloon heeft ook volgens Le Blanc tot een zekere herverdeling van inkomens bijgedragen, omdat de laagstgeklasseerden in ruimere mate van de sociale zekerheid gebruik maken dan anderen.¹⁹ Bij de sociale overheidsvoorzieningen, die immers uit de algemene middelen worden gefinancierd, dragen alle burgers naar rato van hun belastbaar inkomen aan de bekostiging van de ABW, de WWV, de WSW en de BKR bij en vindt zeker in belangrijke mate overdracht van inkomens van beter-ge situeerden naar gedepriveerde groepen plaats.

Er ligt een duidelijk, bewust bedoeld verband tussen de minimumvoorzieningsfunctie en de inkomensherverdelingsfunctie van de sociale zekerheid. Zonder de minimumvoorzieningsfunctie zouden de uitkeringen voor de laagstbetaalden lager liggen dan nu, omdat ze immers een deel, bijvoorbeeld 70%, van het gederfde lage loon zouden bedragen. De bijstandsbedragen zouden eveneens lager zijn. Er is echter niet gekozen voor een enge interpretatie van het begrip noodzakelijke kosten van het bestaan, maar voor een uitleg die de uitkeringsgerechtigde plaatst in een maatschappelijke omgeving, waarvan het algemeen bereikte welvaartspeil een van de belangrijkste contextuele variabelen is. Niet bescherming tegen armoede in absolute zin, maar bescherming tegen armoede in relatieve zin is het doel. Deze interpretatie behelst correcties op het beginsel van de ruilrechtvaardigheid, dat beloning evenredig aan de waarde van prestaties inhoudt, eventueel onder de voorwaarde van gelijke kansen, een beginsel dat ook bekend is als evenredigheidspostulaat. Deze correcties zijn: (1) de verschillen tussen de beloningen moeten ook aanvaardbaar zijn; (2) ook de laagste beloning moet een menswaardig bestaan mogelijk maken. Het stelsel van de sociale zekerheid staat daardoor dicht bij het beginsel van de verdelende rechtvaardigheid.

Ongehuwde partners hebben niet dezelfde aanspraken, behalve in de ABW, als gehuwden. Deze zelfde ABW baseert het recht op uitkering op het gezin of de leefeenheid, niet op de persoon. De man wordt daarbij als kostwinner beschouwd. Een gescheiden vrouw moet alimentatie in plaats van bijstand vragen, wat de financiële afhankelijkheid van de vrouw van haar echtgenoot zelfs na beëindiging van de huwelijksband handhaaft en dus in tegenspraak is met de gedachte van financiële zelfstandigheid. Om deze redenen moet de ABW als een anachronisme worden beschouwd. De sociale zekerheid is heel sterk gebaseerd op het gezin en de traditionele rolverdeling tussen man en vrouw, de financiële afhankelijkheid van de vrouw en de onderhoudsplicht van de vrouw. Weeda schrijft dit toe aan de ideologie van het gesloten gezin. Er wordt van uitgegaan dat het de normale situatie is, dat één persoon een gezinsinkomen verdient. Dit plaatst de vrouw bij diverse socialezekerheidsregelingen in een positie van afhankelijkheid ten opzichte van haar echtgenoot. Zij meent dat de groeiende pluriformiteit, de afnemende intrinsieke waarde van het huwelijk en de toenemende behoefte aan privacy in het wonen deze uitgangsstructuur onmogelijk maakt. Zij ziet als toekomstbeeld op het terrein van leefvormen: voortgaande individuatie; grotere nadruk op individuele keuzen; toenemende behoefte aan individuele economische onafhankelijkheid; streven naar democratische verhoudingen; pluriformiteit van leefvormen in de samenleving; diversiteit van leefvormen

in één mensenleven.²⁰ Duidelijk is dat de vrouwenemancipatie en de toenemende verscheidenheid van relatie- en woonvormen een knelpunt in de sociale zekerheid hebben opgeroepen of manifest hebben gemaakt. De voorgenomen stelselherziening biedt voor dat knelpunt nog geen oplossing.

In discussie is het verschil in uitkeringsduur van de WW en de WAO en daarmee het verschil in rechtspositie tussen de langdurig werkloze en de arbeidsongeschikte, alleen op grond van de oorzaak van de loonderving en niet tevens meer op grond van de verwachting aangaande de terugkeer naar het arbeidsproces. Hol noemt het nauwelijks verdedigbaar, dat het stelsel van sociale zekerheid sommigen een blijvend hoge uitkering garandeert en anderen slechts een minimumgarantie biedt. Dit komt naar zijn mening neer op maatschappelijke ongelijkheid tussen maatschappelijk vergelijkbare groepen. In beide gevallen zou de duur van de loondervingsfunctie beperkt moeten zijn in verband met een aanvaardbare overgang van arbeid naar niet-activiteit, wanneer een minimumuitkering geldt.²¹

Financieringsstelsel

Uit bestuurseconomisch gezichtspunt is de wijze van financiering van de sociale zekerheid en daarmee ook de druk op de algemene middelen van belang. Ofschoon alle uitgaven op het gebied van de sociale zekerheid tot de collectieve lasten worden gerekend, drukken zij feitelijk slechts in geringe mate op de algemene middelen en is er hoofdzakelijk sprake van overdrachtsuitgaven. Dit geldt nog meer als de uitgaven voor de ambtenarenregelingen, waaraan de overheid als werkgever bijdraagt, buiten beschouwing blijven en voorts wordt geabstraheerd van overdrachtsuitgaven die niet via de overheidskas lopen. De sociale verzekeringen worden voornamelijk uit bijdragen van verzekerden en/of hun werkgevers gefinancierd. **Schema 5** laat zien, hoe de premiebijdragen over beide categorieën zijn verdeeld en welk percentage van het zogenaamde premieplichtig loon hiermede is gemoeid. Te zamen nemen de premiebijdragen een zeer groot deel van de arbeidskosten in beslag. Opvallend is dat niet alleen de werknemersverzekeringen, maar ook de volksverzekeringen hoofdzakelijk uit premies van de verzekerden en/of hun eventuele werkgevers worden betaald.

De bestuurlijke organisatie en de financiering van de sociale verzekeringen hebben als voordeel dat de besluitvorming over de uitkeringen door dezelfde organen kan geschieden als die over de premiebijdragen. Dat komt tegemoet aan het door Van den Doel gesignaleerde probleem, dat de besluitvorming over de baten van collectieve voorzieningen ergens anders plaatsvindt dan

SCHEMA 5

PREMIES PER 1 JANUARI 1986

Volksverzekeringen (premieafdracht aan belastingdienst)	Werkgever	Werknemer	Te betalen over ten hoogste
AOW	-	11,35%	
AWW		1,35%	
AWBZ	4,25%	-	f. 63.750,—
AKW	3,55%	-	
AAW	5,70%	-	
Werknemersverzekeringen (premieafdracht aan bedrijfsverenigingen)			Te betalen bij vijfdaagse werk- week over ten hoogste
ZW (de genoemde percentages zijn gemiddelden, omdat per bedrijfstak verschillen bestaan)	6,00%	1,0% ¹⁾	f. 262,— per dag
WAO	0,05% ²⁾	15,05% ²⁾	f. 262,— per dag
ZFW (verplichte ziekenfonds- verzekering, alleen bij vast loon van niet meer dan f. 48.100,—)	4,80%	4,80%	f. 159,— per dag
WW (gemiddelden)	1,35%	1,75%	f. 262,— per dag

1) Wanneer er sprake is van bovenwettelijke uitkeringsvoorwaarden, kan een hoger percentage worden aangehouden.

2) Er is een premie-vrije voet van f. 91,— per dag.

de besluitvorming over de lasten.²² Hiermede is overigens niet ontkend, dat de kosten van de sociale zekerheid een belangrijk financieel en bestuurseconomisch probleem is. Ze dragen meer dan welk onderdeel van de collectieve uitgaven ook bij tot de enorme macro- en micro-economische lastendruk.

De maatstaf voor de premieheffing is het verdiende loon of inkomen, met dien verstande dat steeds een maximumgrens geldt. De premie wordt volgens een proportioneel tarief (een percentage van het inkomen beneden de premieverplichtingsgrens) geheven. Bij de werknemersverzekeringen is de premieheffing enigszins in overeenstemming met het uitkeringsrecht, dat immers ook een percentage van het loon bedraagt. Bij de volksverzekeringen daarentegen kan de heffing hoger of lager uitvallen dan het uitkeringsrecht, omdat dit voor iedereen

iedereen gelijk is. Kerver en Roemers spreken in het eerste geval van een zeker ruilevenwicht tussen betaalde premies en verkregen rechten, in het tweede geval van herverdeling van hogere naar lagere inkomensgroepen.²³ Uit de premieopbrengsten worden ook allerlei verstrekkingen en integratiebevorderende maatregelen betaald. Wel is het echter zo, dat de overheid de kosten van de gezondheidszorg voor een groot deel voor eigen rekening neemt.

De financiering van de sociale overheidsvoorzieningen, dus de ABW en haar groepsregelingen, de WWV, de WSW en de BKR daarentegen vindt wel plaats uit de algemene middelen.

Inkomensgarantie en arbeidsparticipatie

De inkomensgarantiefunctie van de sociale zekerheid is verwant aan een van de functies van de **arbeidsmarkt**, namelijk het bieden van een aanspraak op arbeidsloon in ruil voor een arbeidsprestatie. Wanneer die aanspraak komt te vervallen of niet voldoende oplevert, kan de sociale zekerheid onder bepaalde voorwaarden een complementaire en corrigerende functie ten opzichte van het loonvormingsproces vervullen. De sociale zekerheid is ontstaan als reactie op de ontoereikendheid van de arbeidsmarkt ten aanzien van de bestaansmogelijkheden van de werknemer in geval van extra uitgaven, ziekte, ouderdom, werkloosheid enzovoort.

In wezen echter is de sociale zekerheid afgestemd op een arbeidsbestel, dat is gebaseerd op de verwachting dat ieder door middel van arbeidsparticipatie zelf in zijn onderhoud voorziet of door een onderhoudsplichtige wordt verzorgd. De sociale zekerheid keert alleen uit aan degenen die geen of onvoldoende vermogen tot arbeid hebben (bejaarden, arbeidsongeschikten, zieken), geen gelegenheid tot arbeid hebben ondanks hun arbeidsbereidheid (werklozen) of niet aan arbeidsparticipatieverwachtingen behoeven te voldoen (weduwen, wezen, gehuwde vrouwen, kinderen). Ten aanzien van werklozen of arbeidsongeschikten met resterende arbeidscapaciteit geldt de voorwaarde, dat dezen reeds als werknemer aan de arbeid hebben deelgenomen en zo spoedig mogelijk passende arbeid aanvaarden, opdat zij zelfstandig een inkomen kunnen verwerven. De relatie van de sociale zekerheid met de arbeidsmarkt blijkt ook uit het feit dat de arbeidsongeschiktheids- en werkloosheidsregelingen hun uitkerende prestaties gepaard doen gaan met voorzieningen in de sfeer van revalidatie, herscholing, arbeidsbemiddeling en aangepaste werkgelegenheid, teneinde de uitkeringsgerechtigde in staat te stellen een arbeidsloon te gaan verwerven. De uitvoeringsorganen kunnen van de uitkeringsgerechtigden verlangen, dat deze medewerken aan de toepas-

sing van de bedoelde voorzieningen, opdat de pogingen tot terugkeer naar het arbeidsproces enige kans van slagen hebben. Hun activiteiten bevorderen dus de geschiktheid en de beschikbaarheid voor het arbeidsproces. Volgens Mannoury verschaft de WW een vervangend inkomen en verleent de arbeidsbemiddeling daadwerkelijke hulp tot opheffing van de noodtoestand.²⁴

Bij de WSW is het uitdrukkelijk de bedoeling dat de geplaatsten hun arbeidsongeschiktheid door middel van hun arbeid onder aangepaste omstandigheden behouden, herstellen of vergroten, zodat zij weer een kans krijgen op een arbeidsplaats in een normale arbeidsorganisatie. De Guasco c.s. zien deze wet als een vorm van welzijnszorg, een vorm van dienstverlening door het scheppen van arbeidsmogelijkheden voor en het bieden van rechtsbescherming ten aanzien van de werkbehoefte aan personen, die tot het verrichten van arbeid in staat zijn, doch in belangrijke mate als gevolg van bij hen gelegen factoren tijdelijk of voorgoed van arbeid in het vrije bedrijf zijn uitgesloten.²⁵ De deelnemers ontvangen een WSW-loon en/of een WAO-uitkering. Bij de BKR wil de overheid een financiële handreiking bieden aan kunstenaars die in hun beroep wel enig inkomen verwerven, maar nog niet voldoende om reeds in hun levensonderhoud en beroepskosten te kunnen voorzien. De WAGW tenslotte heeft meer het karakter van een regeling die de handhaving respectievelijk plaatsing van gedeeltelijk gehandicapten bevordert, opdat zij een inkomen kunnen blijven verdienen respectievelijk hun WAO-uitkering geheel of gedeeltelijk door arbeidsloon kunnen vervangen. Tussen het sociale-zekerheidsbeleid en het arbeidsvoorzieningsbeleid zijn met het oog op de spoedige en passende plaatsing of herplaatsing van werklozen en arbeidsongeschikten relaties ontstaan.

Evenzeer als met de regeling van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsmarktparticipatie heeft de sociale zekerheid bewuste relaties met de regeling van de arbeidsomstandigheden. Dit ligt voor de hand, omdat het in belangrijke mate de omstandigheden in de arbeidssituatie zijn, die ziekte of arbeidsongeschiktheid veroorzaken of andere oorzaken ondersteunen dan wel de kans op ziek of arbeidsongeschikt worden voorkomen of verkleinen. Ook zijn het vaak de arbeidsomstandigheden die de intrede of terugkeer van zieken of arbeidsongeschikten in het arbeidsproces mogelijk maken dan wel beletten. Op grond van deze overwegingen omvat de sociale zekerheid een aantal voorzieningen om verbetering van de arbeidsomstandigheden in bedrijven en instellingen te bevorderen, zowel in de sfeer van de preventieve als in die van de curatieve zorg. Uitkeringsgerechtigden van de ZW, AAW/WAO, ABWZ en ZFW zijn verplicht mede te werken aan behandeling, verpleging en andere voorzieningen, die tot vergroting of herstel van hun arbeidsbekwaamheid kunnen bijdragen.

Om deze redenen kan men een **preventiefunctie** aan de sociale zekerheid toekennen. Zowel op grond van de WW, de WWV, de Rww, de ZW, de WAO en de AAW als van maatregelen in het kader van het arbeidsvoorzieningsbeleid en arbeidsomstandighedenbeleid worden middelen te baat genomen om het verliezen van de dienstbetrekking door werkloosheid, ziekte of gebreken zoveel mogelijk te voorkomen. In verband hiermede zijn de bedrijfsgezondheidszorg, de sociaal-geneeskundige zorg van de GMD en de werkzaamheden van het Veiligheidsinstituut positieve factoren. Aan deze functie zou, binnen het kader van een gemoderniseerde beleidsuitvoering, waarbij ook de onderneming is betrokken, meer aandacht moeten worden gegeven, zoals ik elders heb bepleit.²⁶

Overziet men de verschillende prestaties van de sociale zekerheid in onderling verband, dan is de poging tot het handhaven of herstellen van de band met het arbeidsleven voor de meeste regelingen duidelijk aanwezig. Dit geldt het meest voor de werknemersverzekeringen, die het recht op uitkering niet slechts afhankelijk stellen van de gebleken binding met het arbeidsbestel en/of de bereidheid tot het verrichten van arbeid, maar ook de uitkeringshoogte relateren aan het gederfde arbeidsloon en - in de WW - de uitkeringsduur relateren aan het feitelijke of gefingeerde arbeidsverleden. Sommige middelen in deze verzekeringen ondersteunen de toegang tot het arbeidsbestel. Dit is niet slechts zo geregeld om het gebruik van de regelingen zoveel mogelijk te beperken, maar ook om de cliënten meer te bieden dan slechts een uitkering. Tot het doel van de sociale zekerheid behoort immers - volgens de gekozen definitie - ook het bevorderen van het maatschappelijk functioneren met behulp van immateriële middelen.

Men mag hieruit concluderen, dat de sociale zekerheid behalve een inkomensgarantiefunctie en een preventiefunctie een **integratiebevorderingsfunctie** vervult. In het raam van het voorgaande heeft deze integratiebevordering betrekking op (weder)inpassing in het arbeidsbestel, maar ze kan ook betrekking hebben op andere vormen van maatschappelijke integratie. Een voorbeeld is het verstrekken van hulpmiddelen aan ernstig gehandicapten, zoals een aangepaste auto, waarmee zij aan het maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen. Een ander voorbeeld is het verlenen van toestemming aan een werkloze tot het verrichten van onbeloonde arbeid, indien deze er niet in slaagt een betaalde werkring te vinden. In dit verband moet erop worden gewezen, dat - afgezien van bepaalde vormen van vrijwilligerswerk - het verrichten van onbeloonde arbeid zonder het recht op uitkering niet mogelijk was, maar dat wijzigingen in de WW, de WWV en de Rww plus invoering van de Wet Onbeloonde Arbeid door Uitkeringsgerechtigden (WOAU) (1986) de juridische beperkingen in dit opzicht zullen verminderen.

2.4. Besturing van de sociale zekerheid

De in de vorige gedeelten gegeven schets van de groei van het stelsel van sociale zekerheid heeft laten zien hoe dit stelsel in toenemende mate een voorwerp van overheidszorg is geworden en hoe de organisaties in het privaatrechtelijke rechtsverkeer - afgezien van hun belangrijke stimulerende rol - zich geleidelijk aan konden gaan beperken tot een aanvullende functie. Het huidige beeld is, dat de sociale zekerheid grotendeels is geregeld in wettelijke voorzieningen en voor een klein deel in collectieve arbeids-overeenkomsten of in het verlengde daarvan dan wel in andere overeenkomsten per bedrijfstak of onderneming. Ten dele is de geschetste taak- en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van de inhoud van de sociale zekerheid, het stelsel, weerspiegeld in de verdeling van de gekozen bestuurlijke structuren om de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke onderdelen van het stelsel te kunnen ontwikkelen, beheren en toepassen. Ten dele echter blijken er ook vermengde structuren te bestaan.

Bij een eerste, zeer ruwe indeling kan men stellen, dat de regeling van de wettelijke sociale verzekeringen en overheidsvoorzieningen primair aan de overheid (wetgever, openbaar bestuur, administratieve rechter) en de regeling van de aanvullende, privaatrechtelijke verzekeringen aan particuliere organisaties en instellingen (organisaties van werkgevers en werknemers, verzekeringsmaatschappijen, civiele rechter) is toevertrouwd. Zolang men slechts let op accenten, gaat deze tweedeling wel op, maar zodra men zich in de uitwerking verdiept, wordt het beeld steeds minder dichotoom en blijken keer op keer gezamenlijke taken en verantwoordelijkheden op te doemen. De maatschappelijke organisaties blijken zich nogal intensief met de besturing van de wettelijke sociale zekerheid te bemoeien en de overheid let op bescheiden wijze op de regeling van de sociale zekerheid in het privaatrechtelijke vlak.

Sociale partners

Uiteraard worden ook op het gebied van de sociale zekerheid de wetten vastgesteld door regering en Staten-Generaal (Grondwet artikel 82) en zijn het dus formeel alleen de regering en het parlement die over de totstandkoming, wijziging of intrekking van een sociale-verzekeringswet beslissen. De regering is echter wettelijk verplicht de Sociaal-Economische Raad te raadplegen over alle belangrijke maatregelen op sociaal of economisch gebied die zij voornemens is te nemen, terwijl de SER ook uit eigen beweging over

zaken van sociale of economische aard mag adviseren (artikel 41 Wet op de Bedrijfsorganisatie). De regering houdt zich nauwgezet aan deze verplichting en pleegt in de regel ernstig rekening te houden met SER-adviezen, waarin de stem van de sociale partners duidelijk doorklinkt. De SER bestaat immers voor tweederden uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties.²⁷

Volgens Peper ontleent het bestaan van de SER zijn betekenis vooral aan het inzicht dat door een tijdige inschakeling van belangengroeperingen beleidsvoornemens van de regering op hun haalbaarheid en wijze van uitvoering worden getoetst. Hierdoor verzekert de regering zich van een zekere mate van legitimiteit voor de door haar te nemen maatregelen. Die legitimiteit neemt toe naarmate de adviezen van de SER unaniem zijn en naarmate deze adviezen - zonder al te veel wijzigingen - meer in regeringsvoorstellen zijn terug te vinden.²⁸ Zelf zie ik in de SER de organisatorische vormgeving van het overleg tussen overheid, werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties, dus een deel van een overlegsysteem dat in beginsel zeer wel past binnen de gemengde of georiënteerde economie. De meest centrale functie van de SER is, dat hij de overheid de gelegenheid biedt het georganiseerde bedrijfsleven te informeren en te raadplegen over beleidsvoornemens en dat hij de werknemers- en de werkgeversorganisaties de mogelijkheid aanreikt hun visies op de beleidsvoornemens onderling te vergelijken en vervolgens gebundeld ter kennis van de overheid te brengen.²⁹ Het is een ervaringsfeit, dat de invloed van de sociaal-economische belangenorganisaties via hun gezamenlijke 30 leden plus hun leden in enkele voorbereidende commissies in de SER groot is. De regering is weliswaar niet strikt gebonden aan SER-adviezen, maar pleegt wel ernstig rekening te houden met instemming of bezwaren in deze adviezen en haar meegaan met of afwijken van een dergelijk advies ook tegenover het parlement toe te lichten. Dit geldt heel duidelijk voor het beleidsterrein van de sociale zekerheid, waar de betrokkenheid en bemoeienis van de sociale partners in verband met de grote belangen in de sfeer van arbeidsvoorwaarden en arbeidskosten nu eenmaal sterk zijn. Een voorwaarde is wel, dat de adviezen op een zekere mate van consensus en een consistente gedachtenvorming berusten.

Andere belangrijke adviesorganen, die ook andere taken vervullen, zijn de Ziekenfondsraad en de Sociale Verzekeringsraad. Deze organen adviseren de regering onder meer over belangrijke zaken betreffende de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten respectievelijk de overige sociale verzekeringen. Ze hebben geen algemene adviserende bevoegdheid ten aanzien van de wetgeving, omdat daardoor een doublure van de taak van de SER zou ontstaan, maar mogen zich uitspreken over de zogenaamde "tech-

nische" kant van de wetgeving, waarmee op administratieve en organisatorische aspecten van de uitvoering wordt gedoeld.

Zonder enige reserve kan worden geconcludeerd, dat de invloed van de sociaal-economische belangenorganisaties op de sociale-zekerheidswetgeving in de voorbereidingsfase bijzonder groot is.

Ziet men naar het bestuurlijke kader van de sociale-zekerheidswetgeving, dan ontdekt men een grote mate van formele betrokkenheid van de sociale partners. Dit geldt in het bijzonder voor de sociale verzekeringen. Voor zover de bestuurlijke taken niet zijn voorbehouden aan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid respectievelijk de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, zijn ze toegekend aan bestuursorganen, waarin vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in ruime mate zijn vertegenwoordigd. Op het gebied van de werknemersverzekeringen bezetten representanten van werkgevers en werknemers op paritaire basis de zetels in de besturen van de bedrijfsverenigingen, die de WW, de ZW, de WAO en de AAW uitvoeren, en de bedrijfspensioenfondsen, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (van 17 bedrijfsverenigingen) en de Gemeenschappelijke Medische Dienst. Op het gebied van de volksverzekeringen, de AOW, de AWW en de AKW (niet de AAW), maken zij het merendeel uit van de besturen van de raden van arbeid, naast een onafhankelijke voorzitter, en de Sociale Verzekeringsbank, naast enkele representanten van andere maatschappelijke groeperingen. Ook in de besturen van de sociale fondsen, die de gelden van de sociale verzekeringen beheren, zijn de werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd, naast de overheid. De besturen van de ziekenfondsen, die de ZFW en de AWBZ uitvoeren, zijn op zeer verschillende manieren samengesteld. De reeds genoemde Sociale Verzekeringsraad, die naast de genoemde adviserende taken toezichthoudende en coördinerende taken heeft te vervullen, is op tripartite basis samengesteld uit onafhankelijke leden, werknemersvertegenwoordigers en werkgeversvertegenwoordigers. Dit geldt ook voor de Ziekenfondsraad, die ook met toezichthoudende en coördinerende functies is belast, en voor de Verzekeringskamer, die toeziet op de bedrijfs- en ondernemingspensioenfondsen. En tenslotte zijn de sociale partners bij de rechtspraak door de raden van beroep voor de sociale verzekering betrokken. Deze formele inschakeling van belangenorganisaties gaat aanzienlijk verder dan in de meeste andere landen met een stelsel van sociale zekerheid. De belangrijkste verklaringen hiervoor zijn, dat in Nederland beginselen van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit van de overheid een krachtiger rol hebben gespeeld en de kosten van de sociale verzekeringen in ruimere mate door de werkgevers en werknemers worden gedragen dan elders.

De genoemde organen behoren ondanks hun gedifferentieerde samenstelling tot het openbaar bestuur. Bestuursorganen behoeven niet uitsluitend door ministers of andere overheidsfunctionarissen bevolkt te zijn om aan de definitie te voldoen. Bepalend is of aan organisaties of personen publiekrechtelijke taken en bevoegdheden zijn toegekend, zodat ze namens de overheid bestuurs-handelingen kunnen verrichten. Van Wijk/Konijnenbelt noemt als voorbeelden zelfstandige bestuursorganen, verenigingen, vennootschappen en stichtingen.³⁰ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid noemt ruim 600 gevallen van zelfstandige bestuursorganen, waaronder 110 categorieën. Ook de genoemde uitvoeringsorganen van de sociale verzekering behoren daartoe.³¹

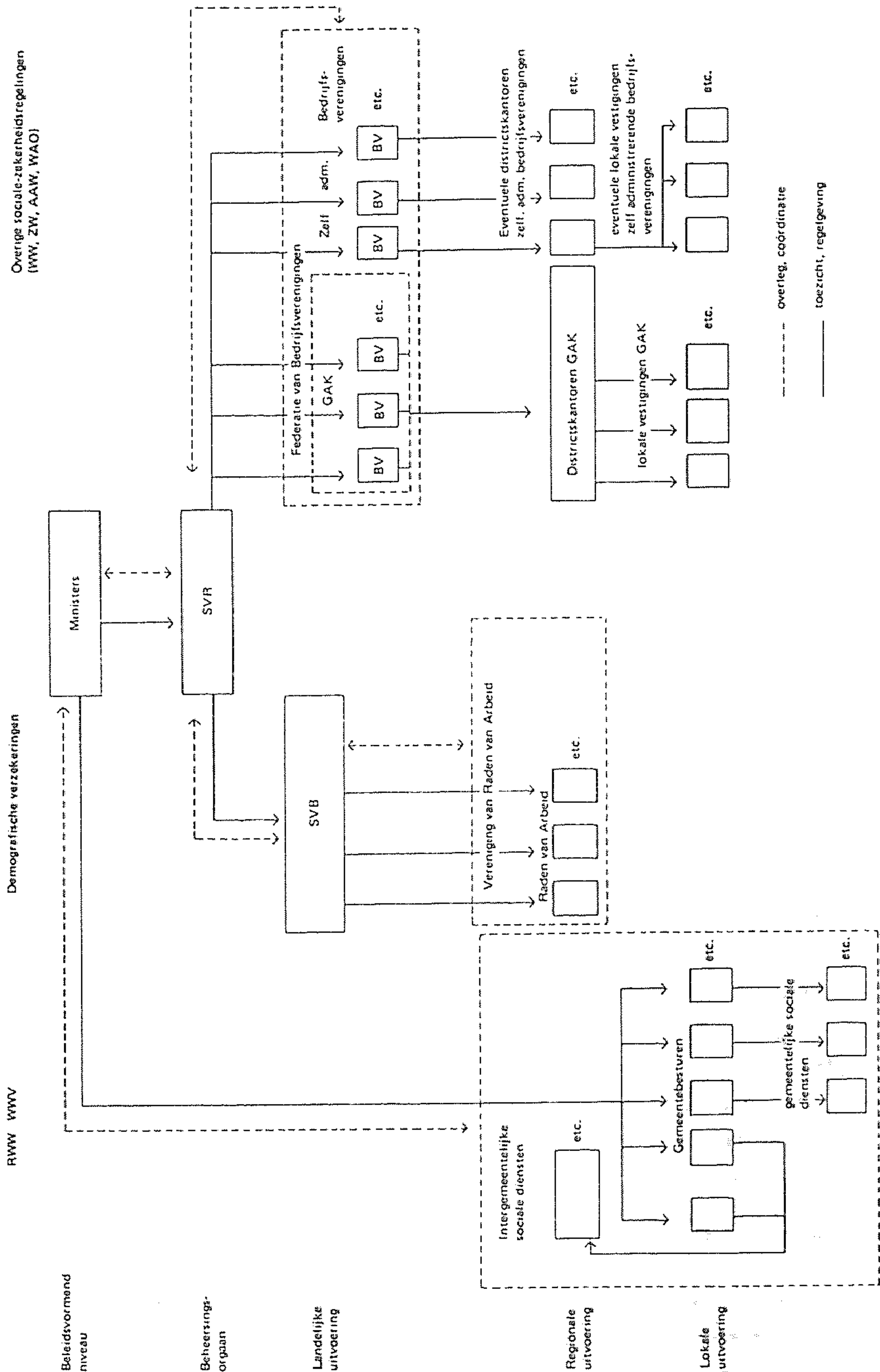
De **sociale overheidsvoorzieningen** zijn meer binnen de gebruikelijke kaders van het openbaar bestuur gehouden. De bestuurlijke taken zijn ten aanzien van de WWV, de WSW en de ABW verdeeld over de centrale overheid (de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en de lokale overheden (de gemeentebesturen). De centrale overheid (het rijk) blijft in dit geval de eerstverantwoordelijke voor het bestuur, terwijl de lagere overheden (de gemeenten) medeverantwoordelijkheid dragen voor zover de wetgever hun medewerking bij de uitvoering van de wetten heeft gevorderd. Hier is dus sprake van medebewind en niet van autonome bevoegdheden om de wetgeving met gemeentelijke verordeningen aan te vullen. Wel behoort het tot de eigen autonome bevoegdheden van de gemeentelijke overheid de voor de uitvoering in medebewind benodigde organisatievorm en personeelsformatie te kiezen. Toch zijn de sociale partners ook bij deze wetten in een adviserende rol betrokken en wel op landelijk niveau via de SER en enkele van zijn commissies en op plaatselijk niveau via gemeentelijke adviescommissies. Met betrekking tot de BKR, die door gemeenten wordt uitgevoerd, zijn speciale adviescommissies werkzaam om de artistieke kwaliteit van de vervaardigde kunstproducten te beoordelen.

In **schema 6** is een overzicht gegeven van de bestuurlijke organisatie van de wettelijk geregelde sociale zekerheid, waarin per voorziening de samenstelling van de besturen en de verschillende communicatielijnen tussen de bestuurs-, advies- en toezichtorganen zijn vermeld.

Bestuur en burgers

Een van de belangrijkste aandachtspunten is bij het bestuderen van bestuurlijke systemen vanzelfsprekend de positie van de **burgers**, inclusief de relatie tussen het bestuur (de bestuursorganen) en de burgers. Op het gebied van de sociale zekerheid zijn de burgers de doelgroep of het beleidsobject

SCHEMA 6 - DE HUIDIGE UITVOERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID VOLGENS HET INTERIMRAPPORT



van het sociale-zekerheidsbeleid, degenen die een beroep (kunnen) doen op de voordelen van een of meer regelingen, de potentiële en feitelijke cliënten van de uitvoeringsorganen, die uitkeringen, vergoedingen en verstrekkingen toekennen.

Zoals reeds is gebleken, zijn de burgers of cliënten bij sommige regelingen uitsluitend werknemers of uitsluitend zelfstandigen, bij andere regelingen beide categorieën, bij weer andere regelingen alle ingezetenen van Nederland. Indien zij behoefte hebben aan een uitkering, vergoeding of verstrekking en aan de daarvoor geldende voorwaarden menen te voldoen, wenden zij zich tot het desbetreffende uitvoeringsorgaan, dat hen de gevraagde prestatie volgens de geldende wettelijke normen verleent en hen ook andere gewenste of benodigde diensten kan verlenen, bijvoorbeeld voorlichting en begeleiding.

De **rechtsbescherming van de burgers** is in het geval van de sociale verzekeringen geregeld in de Beroepswet. Deze biedt in eerste aanleg een mogelijkheid van beroep op een van de tien raden van beroep, die geografisch zijn gespreid, en in tweede aanleg op de Centrale Raad van Beroep. In de raden van beroep hebben niet enkel onafhankelijke rechters zitting, die voor het leven zijn benoemd, maar ook leden-werkgevers en leden-werknemers, die voor zes jaren worden benoemd. Belanghebbenden kunnen in beroep komen tegen beschikkingen van de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering.

In dat geval van de sociale verzekeringen is de bescherming van de burgers dus geregeld door middel van administratieve rechtspraak, met Van Wijk/Konijnenbelt te omschrijven als het beslissen van publiekrechtelijke geschillen tussen bestuur en burger - een enkele keer tussen verschillende bestuursorganen - door een onafhankelijke, rechterlijke instantie.³² In het geval van de sociale overheidsvoorzieningen wordt de bescherming van de burgers nagestreefd door middel van administratief beroep, waarvan volgens Van Wijk/Konijnenbelt sprake is wanneer een besluit - meestal een beschikking - van een bestuursorgaan ter toetsing kan worden voorgelegd aan een "hoger" bestuursorgaan.³³ Tegen beschikkingen van het gemeentebestuur op grond van de ABW, de WWV, de WSW en de BKR kan een burger bij Gedeputeerde Staten in beroep gaan en vervolgens in hoger beroep bij de Kroon, die de Raad van State advies vraagt alvorens te beslissen.

Een opvallend verschil tussen beide vormen van rechtsbescherming is, dat in het geval van de sociale verzekeringen een onafhankelijke rechter, dus geen orgaan met bestuursbevoegdheid, bestuursbesluiten toetst aan de geschreven regels van het sociale-zekerheidsrecht en aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, terwijl in het geval van de sociale overheidsvoorzieningen een alternatief bestuursorgaan beoordeelt hoe het zelf, gelet op rechtmatigheid en doelmatigheid, zou hebben beslist.

Attributie en delegatie

De verschillende bestuursorganen zijn tot besturen gelegitimeerd door dat de wetgever, in dit geval door middel van een of meer sociale-zekerheids-wetten, de Organisatiewet Sociale Verzekering en de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid inbegrepen, de bevoegdheid heeft verleend. Zoals het staatsrecht attributie van regelgevende bevoegdheid kent, komt in het bestuursrecht attributie van bestuursbevoegdheid voor. **Attributie** is, aldus de Goede/Van den Brink, toekenning van regelgevende of bestuursbevoegdheid op grond van een - meestentijds geschreven, somtijds ongeschreven - rechtsregel.³⁴ Op het gebied van de sociale verzekering zijn aan de bedrijfsverenigingen de volgende bestuursbevoegdheden geattribueerd: het vaststellen en innen van de premies, het toekennen van uitkeringen of vergoedingen, ingevolge de WW, de ZW, de WAO en de AAW en het beheeren van de wachtgeld- en ziekingeldfondsen. De GMD adviseert op medische en arbeidskundige gronden over de vaststelling en herziening van de mate van arbeidsongeschiktheid en het toepassen van voorzieningen ingevolge de WAO en de AAW en zorgt voor de sociaal-medische begeleiding van de cliënten, onder meer door middel van een revalidatiecentrum. De Sociale Verzekeringsraad is belast met het toezicht op de uitvoering door de bedrijfsverenigingen, de GMD en de SVB en de SVB houdt toezicht op de raden van arbeid. De raden van arbeid hebben de bevoegdheid prestaties ingevolge de AOW, de AWW en de AKW toe te kennen, maar keren in feite alleen kinderbijslag uit. De Sociale Verzekeringsbank heeft dezelfde bevoegdheden als de raden van arbeid, maar beperkt zich tot het verstrekken van AOW- en AWW-uitkeringen. Hij beheert het Ouderdomsfonds, het Weduwen- en Wezenfonds en het Kinderbijslagfonds. De Ziekenfondsen verlenen vergoedingen en verstrekkingen ingevolge de ZFW en de AWBZ en innen de premies voor de ZFW. De Ziekenfondsraad houdt toezicht op de verzekeringen volgens de ZFW en de AWBZ en beheert de fondsen in het kader van deze verzekeringen. Het Arbeidsongeschiktheidsfonds, het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds en het Algemeen Werkloosheidsfonds hebben rechtspersoonlijkheid en beheren dus zich zelf. Ook de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft geattributeerde bevoegdheden. Hij houdt toezicht op de uitvoering van de WWV, de WSW, de BKR en de ABW, geeft voorschriften voor het beheer van de fondsen en stelt de premies vast voor de volksverzekeringen. Voorts zijn veel beslissingen van uitvoeringsorganen aan zijn goedkeuring onderworpen en heeft hij ten aanzien van belangrijke besluiten, indien hij deze in strijd met de wet of het algemeen belang acht, het recht van schorsing of vernietiging.

Hetzelfde geldt voor de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, in dit geval op grond van de ZFW, de AWBZ, de WUV en de WUBO.

Aan de colleges van burgemeester en wethouders is de uitvoering van de ABW, de WWV, de WSW en de BKR in medebewind opgedragen. Ook in dit geval is sprake van attributie van bestuursbevoegdheden door de genoemde regelingen. De besturen van de genoemde uitvoeringsorganen mogen de hun geattributeerde bevoegdheden delegeren, bijvoorbeeld aan een dagelijks bestuur, een commissie, een of meer ambtenaren. Delegatie is, aldus De Goede/Van den Brink, een afgeleide wijze van bevoegdheidsverklaring: het ene orgaan, de delegans, draagt een hem toekomende bevoegdheid over aan een ander orgaan, de delegataris, die deze bevoegdheid op eigen gezag en onder eigen verantwoordelijkheid gaat uitoefenen. Delegatie van bestuursbevoegdheden moet haar grondslag vinden in de wet of nadere regelgeving. Ook kan het bestuursorgaan (de mandans) een ander orgaan (de mandataris) opdragen een bestuursbevoegdheid van de mandans uit te oefenen in diens naam en onder diens verantwoordelijkheid. Bij mandaat is er geen creatie of overdracht van bevoegdheden.³⁵ Op het gebied van de sociale zekerheid, waar zeer vele beslissingen moeten worden genomen, vinden delegatie en mandaat op grote schaal plaats. Zo is bijvoorbeeld bij de bedrijfsverenigingen het beslissen over praktijkgevallen, met name over het weigeren van uitkering, gedelegeerd aan de kleine commissie, een orgaan dat uit een werknemer-bestuurslid, een werkgever-bestuurslid en een directielid van de bedrijfsvereniging is samengesteld. Andere beslissingen zijn gedelegeerd aan het dagelijks bestuur.

Bij het vervullen van hun taken zijn de bestuursorganen niet alleen gebonden aan wettelijke regels, in casu aan het geschreven recht inzake de sociale zekerheid, maar ook aan **algemene beginselen van behoorlijk bestuur**. De onafhankelijke rechter zal het bestuurshandelen niet slechts toestaan aan geschreven rechtsregels, maar ook aan de bedoelde beginselen om de rechtmatigheid ervan te kunnen beoordelen. Dit houdt verband met de beleidsruimte die de wetgever vaak onvermijdelijk aan bestuursorganen moet laten. De laatste dertig jaren, te beginnen met de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie, is strijd met in het algemeen rechtsbewustzijn levende beginselen van behoorlijk bestuur als beroepsgrond in tal van wetten opgenomen. In 't Veld beschrijft uitvoerig welke beginselen van behoorlijk bestuur in de administratieve rechtspraak zijn gaan leven en wat ze inhouden: redelijkheid, gelijkheid, zorgvuldigheid, voldoende motivering, rechtszekerheid en fair play. Hij stelt allereerst, dat behoorlijk bestuur van de bestuurder een geestesgesteldheid verlangt, welke wordt

gekenmerkt door een bewust streven naar objectiviteit, evenwichtigheid en zorgvuldigheid.³⁶

Het bestuurssysteem van de sociale zekerheid kan niet worden bestudeerd zonder oog te hebben voor de relaties die het onderhoudt met bestuurssystemen op andere beleidsterreinen. De verwevenheid van het sociale-zekerheidsbeleid met het arbeidsvoorwaardenbeleid, het arbeidsvoorzieningsbeleid, het arbeidsomstandighedenbeleid en het gezondheidsbeleid zijn reeds ter sprake gekomen. Het ligt dus voor de hand, dat de bestuurlijke organen van de sociale zekerheid ter wille van de gewenste externe beleidscoördinatie op bepaalde wijze overleggen en samenwerken met bestuurlijke organen van die andere beleidsgebieden.

2.5. Openbaar bestuur en arbeidsverhoudingen in de sociale zekerheid

Ook uit dit beknopte overzicht van de bestuurlijke organisatie (en de rechtspraak) blijkt de bemoeiing van de maatschappelijke organisaties met de wettelijke sociale verzekering, waaruit - in verschillende gradaties - invloed op de beleidsvorming (inclusief de wetgeving), de uitvoering (inclusief nadere regelgeving) en de rechtspraak mag worden afgeleid. De invloed van de overheid op de door de vrije organisaties geregelde verzekeringen is bepaald geringer dan die van de sociale partners op de door de overheid geregelde verzekeringen. De verklaring hiervoor is dat de organisaties op het gebied van de arbeidsvoorwaarden een maximale onderhandelingsvrijheid willen behouden en dus zo weinig mogelijk overheidsbemoeienis aanvaarden, terwijl zij wel zoveel mogelijk bemoeienis en zelfs zeggenschap nastreven ten aanzien van overheidsmaatregelen die direct of indirect op de arbeid betrekking hebben en dus hun eigen onderhandelingsmarge zou kunnen beperken. Een illustratie van de geringe marge voor overheidsingrijpen is de mislukte poging van de minister van SZW in 1982 tot afschaffing van de bovenwettelijke uitkeringen ingevolge de ZW, zoals die in de meeste collectieve arbeidsovereenkomsten zijn afgesproken. Deze poging stuitte op zoveel weerstand, dat de minister op zijn voornemen moest terugkomen. Reynaerts tekent hierbij aan: Op dit punt blijkt overduidelijk dat de sociale zekerheid in ons land niet als een staatsaangelegenheid wordt opgevat. Met name de werknemers willen de bovenwettelijke voorziening niet prijsgeven, mede omdat daarvoor in het verleden bij de collectieve onderhandelingen loonoffers zijn gebracht.³⁷ Het gaat mij te ver uit dit feit de gevolgtrekking te maken, dat de sociale zekerheid geen staatszaak zou zijn. Wel bewaken de sociale partners angstvallig de demarcatielijn tussen overheidszorg en privaatrechtelijke belangenbehartiging en trachten zij op het eerste terrein hun invloed te versterken.

Peper is van oordeel dat de relatie tussen de overheid en de werkgevers- en werknemersorganisaties het best als een onderhandelingsrelatie kan worden getypeerd, dit in verband met de toenemende interdependentie van de publieke en de private sector. De overheid kan nauwelijks een eigen beleid voeren tegen de wil van de centrale verbonden van werkgevers en werknemers in.³⁸ Een ondeugende vraag zou kunnen zijn of de regeringsvorm van Nederland wellicht die van een constitutionele monarchie met syndicaal stelsel in plaats van parlementair stelsel is.

Niettemin blijft de overheid in staatsrechtelijke zin de eerst verantwoordelijke voor de totstandkoming en inhoudsbepaling van de sociale-zekerheidswetgeving, ook al heeft zij advies gevraagd aan maatschappelijke organisaties. Eveneens blijft zij verantwoordelijk voor de bestuurlijke taken op het gebied van de sociale-zekerheidswetgeving, ook al heeft zij een deel van die taken aan maatschappelijke organisaties geattributeerd of gedelegeerd.

De vervlechting van overheidszorg en particuliere belangenbehartiging komt niet alleen tot uitdrukking in de wijze waarop het openbaar bestuur op het gebied van de sociale zekerheid is georganiseerd, maar ook in de organisatiestructuren van de werknemers- en werkgeversorganisaties, zowel op landelijk niveau als op het niveau van de bedrijfstakken. Reynaerts concludeert dat de manier waarop in de loop van de tijd vorm en inhoud werd gegeven aan de prestaties, de financiering en de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid grote invloed heeft uitgeoefend op de actieradius en interne inrichting van de vakbonden en de werkgeversverenigingen. Omgekeerd hebben de door de werkgevers en werknemers gekozen organisatiestructuren een duidelijk stempel gezet op de vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid. Met andere woorden zegt hij, dat het organisatieleven in zijn ontwikkeling de structuur van de Nederlandse sociale zekerheid mede heeft geprofileerd, terwijl van de andere kant de belangengroepen zich in hun werkwijze en organisatiepatroon steeds hebben moeten aanpassen aan de door de wetgever op dat vlak genomen beslissingen.³⁹ De juistheid van deze opvatting wordt het duidelijkst bevestigd door de differentiatie van de organisatie van werkgevers en werknemers naar bedrijfsbonden, die sterke overeenkomst vertoont met de differentiatie van de uitvoeringsorganisatie van de werknemersverzekeringen naar bedrijfsverenigingen. Beide indelingen zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, toen omstreeks 1950 voor beide organisatiestructuren primair voor een bedrijfstakgewijze differentiatie werd gekozen. Overigens hebben de collectieve arbeidsovereenkomsten en de bedrijfspensioenfondsen eveneens in deze richting gestuurd. Hoewel de voor

Reynaerts geschetste wisselwerking niet behoeft te worden betwist, zijn toch vooral de interactiepatronen tussen werkgevers en werknemers bepalend geweest voor de uiteindelijke dominantie van de bedrijfstakgewijze organisatiestructuren en voor de zwakke ontwikkeling van de regionale organisatiestructuren.

Macht

De verstrengeling van overheidszorg en particuliere belangenbehartiging wijst ook op specifieke **machtsverhoudingen**, die in deze studie de aandacht meer dan waard zijn. Hier dringt zich het beeld op van politieke processen en bestuursstructuren, waarbij taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de overheid of van publiekrechtelijke organen in het algemeen formeel en meer nog feitelijk niet gemakkelijk van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van privaatrechtelijke organisaties zijn te onderscheiden, zeker niet bij oppervlakkige waarneming. Daarom is het onvermijdelijk deze verstrengeling te analyseren, hetgeen in de volgende hoofdstukken op enkele plaatsen zal geschieden.

Overigens mag reeds nu worden uitgegaan van de premisse, dat macht in de beleidsvorming en beleidsuitvoering op het gebied van de sociale zekerheid, juist door de onderlinge relaties van overheid en maatschappelijke organisaties een uiterst gewichtig fenomeen is en dat de vraag naar de machts hiërarchie zich reeds bij een eerste verkenning van het wetgevingssysteem en het bestuurssysteem opdringt. Volgens Kolb is de machtsfiguratie sterk bepalend voor het onderhandelingsproces bij het ontwikkelen van beleid: de onderhandelingen zullen complexer zijn en met een grotere intensiteit plaatsvinden naarmate de macht van de overheid beperkter is, de macht over meer overheidsfunctionarissen of -instanties gespreid is, meer maatschappelijke groeperingen over enige macht beschikken en de overheidsorganen een grotere behoefte aan maatschappelijke steun heeft.⁴⁰ Gezien de verdeling van de macht over verschillende bestuurlijke organen en maatschappelijke organisaties en de afhankelijkheid van de overheid van de steun van dezelfde organisaties bij het vormen en uitvoeren van haar sociale-zekerheidsbeleid, mag men veronderstellen dat onderhandelingen tussen de verschillende actoren op dit beleidsgebied een rol van betekenis zullen innemen. Daarbij behoeft men echter niet impliciet aan te nemen, dat het voeren van beleid op het gebied van de sociale zekerheid veelvuldig met conflicten gepaard zal gaan, want de participerende belangenorganisaties zijn ook gebaat bij

een zekere mate van stabiliteit en oplossing van tegen een zekere mate van stabiliteit en oplossing van tegenstellingen door middel van compromissen binnen het gemeenschappelijk in een lange periode opgebouwde institutionele kader. Wellicht zijn de integrerende, stabiliserende krachten zo sterk, dat conflicten en veranderingen nauwelijks een kans krijgen. Een verklaring van de zijde van Reynaerts is, dat de geruime tijd aanwezige goede verstandhouding tussen de sociale-zekerheidsexperts van de drie partijen - een aparte elite uit de toplaag van vakverenigingsbestuurders, stafmedewerkers van werkgeverszijde en ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - er ongetwijfeld toe heeft bijgedragen dat vooral in de periode 1945-1970 potentiële storingsbronnen tijdig konden worden geneutraliseerd.⁴¹ Van Zweeden merkt echter op, dat het hedendaagse streven naar kostenbeheersing het sociale-zekerheidsstelsel tot inzet van politieke en maatschappelijke conflicten heeft gemaakt.⁴² De spanningen tussen de regering en de sociale partners rondom de ombuigingen en stelselherziening betreffende de sociale zekerheid vormen daarvan een bevestiging.

Hoofdstuk 3

Uitvoering van de sociale zekerheid

3.1. Inleiding: organen, taken en bevoegdheden

In aansluiting aan de globale verkenning van het beleids- en bestuurssysteem van de sociale zekerheid volgt nu een uitvoeriger beschrijving van de uitvoeringsorganisatie, inclusief de toezichthoudende organen. De bedoeling hiervan is het bieden van enig inzicht in de organisatie-, competentie- en middelenstructuur van de verschillende soorten organen, hun specifieke functies en hun onderlinge relaties.

De analyse wordt nu meer en meer gericht op de uitvoering als geheel van activiteiten binnen het bestuurssysteem (ruimer: het politieke systeem) en het beleidsproces. Zoals in het voorgaande duidelijk is geworden, betekent uitvoering op het gebied van het sociale-zekerheidsbeleid vooral uitvoering van wettelijke regelingen, maar wel in de betekenis van uitwerking en concrete toepassing van de regelgeving.

Dit hoofdstuk geeft in het bijzonder nadere informatie over de verdeling van verantwoordelijkheden en zeggenschap over de centrale of gemeentelijke overheid enerzijds en de centrale of bedrijfstakgewijze organisatie van werkgever en werknemers anderzijds, zowel binnen de besturen van de verschillende uitvoeringsorganen als in de relaties tussen het toezichthoudend niveau en het uitvoeringsniveau. Daarbij komt ook het netwerk van formele en informele relaties tussen de diverse uitvoeringsorganen ter sprake.

3.2. De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid

Onder uitvoeringsorganisatie wordt hier verstaan het samenstel van bestuurlijke organen, die met de uitvoering van beleid c.q. wetgeving op een bepaald gebied zijn belast, alsmede hun organisatiestructuur, hun plaats en functie in het totale relevante bestuurssysteem, hun beschikbare of verkrijgbare beleidsinstrumentarium en bevoegdheden en hun relaties met hun

maatschappelijke omgeving. Bij het bestuderen van de uitvoeringsorganisatie zal het vaak nodig zijn, met name om een statisch beeld te vermijden, het feitelijk functioneren van de organen te bekijken, dus in de analyse te betrekken op welke wijze, in welke mate, met welke motieven en onder welke omstandigheden zij van hun formele bevoegdheden en feitelijke mogelijkheden gebruik maken, met andere woorden: zij hun bestuurlijke taken interpreteren en verrichten.

Uitvoeringsorganen zijn meestal **publiekrechtelijke organen**, die bij wet zijn ingesteld, met bepaalde overheidstaken zijn belast, met bepaalde bevoegdheden zijn uitgerust en op een bepaalde wijze zijn samengesteld.

Sommige uitvoeringsorganen worden door de overheid of overheidsvertegenwoordigers bestuurd, andere uitvoeringsorganen hebben een bestuur dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheid en maatschappelijke groeperingen. Het komt ook voor dat de uitvoering is opgedragen aan organen, die uitsluitend door vertegenwoordigers van maatschappelijke groeperingen worden bestuurd. In het laatste geval is er niet altijd sprake van publiekrechtelijke organen, maar ook wel van **privaatrechtelijke organisaties of instellingen**, die door de wetgever een taak toevertrouwd hebben gekregen en voor dat doel met publiekrechtelijke bevoegdheden zijn toegerust. Bedrijfs- en ondernemingspensioenfondsen behoren geheel tot de privaatrechtelijke sfeer.

De genoemde typen uitvoeringsorganisatie komen op het beleidsterrein van de sociale zekerheid naast elkaar voor, waar de bedrijfsverenigingen, de ziekenfondsen, de Gemeenschappelijke Medische Dienst, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid elk een deel van de uitvoering verzorgen. De huidige bedrijfsverenigingen zijn publiekrechtelijke organen, evenals de SVB en de raden van arbeid, maar de ziekenfondsen hebben een privaatrechtelijke status (bijvoorbeeld onderlinge waarborgmaatschappij).

Op vele terreinen is de uitvoering niet aan typische uitvoeringsorganen opgedragen, maar aan **lagere publiekrechtelijke organen**: provincies, gemeenten, waterschappen, produktschappen en bedrijfsschappen. Ook deze wijze van uitvoering is te vinden op het gebied van de sociale zekerheid, waar de gemeenten een belangrijke functie bij de uitvoering vervullen.

Niet alleen de uitvoeringsorganen zijn in een studie over de beleidsuitvoering van betekenis. Maarse wijst daarom op het bestaan van een **uitvoeringsnetwerk**, dat bestaat uit het geheel van actoren (uitvoerders, beleidsobjecten, actiegroepen, media enzovoort), dat op een bepaald moment bij de uitvoering van een bepaald beleid is betrokken, alsmede hun onderlinge relaties. Dit netwerk omvat dus meer dan de uitvoeringsorganisatie, het geheel

van uitvoerders en hun onderlinge taakverdeling, dat zelf in vele gevallen al een complex systeem is, waarin verschillende bestuurslagen vertegenwoordigd kunnen zijn.¹

Met het oog op de relatief autonome positie van de uitvoeringsorganen in het publieke bestel is het begrip **zelfstandige bestuursorganen** van wezenlijke betekenis. Van der Hoff en De Groot rekenen SVB, raden van arbeid, bedrijfsverenigingen, SVR en ZFR hiertoe. Zij omschrijven deze organen als op zichzelf staande organisaties met op grond van attributie of delegatie verkregen publiekrechtelijke bevoegdheden, al of niet met een privaatrechtelijke status, die een formele band hebben met de centrale overheid en waarin maatschappelijke organisaties al of niet een rol kunnen spelen. Zelfstandige bestuursorganen brengen, hoewel de stadia in de beleidsprocessen in elkaar overlopen, een scheiding tussen enerzijds beleidsvoorbereiding en -vaststelling en anderzijds beleidsuitvoering. Dat houdt in dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle alleen de voorbereiding en vaststelling van het beleid betreffen en de uitvoering op een andere wijze wordt gecontroleerd. Kenmerkend zijn ook de betrokkenheid van de burgers of hun organisaties.² Deze definitie is toepasbaar op de uitvoeringsorganen van de wettelijke sociale verzekeringen.

Scheltema heeft eerder een pleidooi gehouden voor het opdragen van uitvoerende taken aan zelfstandige bestuursorganen. Hij acht dit met name wenselijk, wanneer de beleidsuitvoering een omvangrijk proces is, zoals wanneer vele gevallen van dezelfde soort moeten worden afgehandeld.³

Dikwijls wordt over de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid gesproken in termen van **decentralisatie**. Volgens Van der Pot/Donner betekent decentralisatie, dat regeling en bestuur niet uitsluitend vanuit het centrum worden gevoerd, maar plaatsvinden door het rijk en tal van andere, autonome, lichamen. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen territoriale en functionele decentralisatie, de eerste tot uitdrukking komend in het bestaan van gebiedscorporaties, de tweede in dat van doelcorporaties. **Gebiedscorporaties** zijn provincies en gemeenten, die binnen de grenzen van hun gebied regelende en besturende bevoegdheid hebben om de belangen van hun bevolking te behartigen. **Doelcorporaties** zijn onder meer waterschappen, produktschappen en bedrijfsschappen, die binnen het gehele rijk of een deel ervan bepaalde belangen hebben te behartigen en alleen voor dat doel regelings- en bestuursbevoegdheid hebben. Voorts moet worden onderscheiden tussen autonomie en medebewind.⁴

Op het beleidsterrein van de sociale zekerheid komen territoriale en functionele decentralisatie, dus gebiedscorporaties (gemeenten) en doelcorporaties (bedrijfsverenigingen, raden van arbeid), naast elkaar voor. Vaak noemt men uitvoering door de raden van arbeid territoriale decentralisatie, omdat er sprake is van geografische spreiding van taken en competenties, maar in wezen zijn toch ook deze organen vormen van functionele decentralisatie. Beide typen corporaties regelen en besturen op dit terrein vooral in medebewind: zij werken mede aan de uitvoering van de sociale-zekerheidswetten. De laatste tijd wordt door de regering in het kader van haar streven naar herstructurering van de rijksdienst sterk aangedrongen op verdergaande decentralisatie, ook op het gebied van de sociale zekerheid.

In de literatuur komt men verschillende motieven voor decentralisatie tegen. Zo noemt Ruiter als beweegredenen, dat bevoegdheden moeten berusten bij het laagste niveau, waar ze nog adequaat kunnen worden uitgeoefend; dat de bevolking in haar verschillende geledingen meer bij het beleid is betrokken; dat overbelasting van de centrale instanties wordt voorkomen; dat men beter bekend is met de plaatselijke omstandigheden; dat een grotere mate van integratie van het totale beleid binnen een gedecentraliseerd lichaam mogelijk is.⁵ Ook andere auteurs vermelden deze of soortgelijke overwegingen van principiële en praktische aard. Het lijkt verantwoord de meest genoemde motieven tot twee te herleiden: (1) een betere afstemming van het beleid op de behoeften van de burgers; (2) een zekere verlichting van de taaklast van de overheid. Bij de inrichting van de bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid hebben deze motieven altijd een grote rol gespeeld.

Netwerken

De vraag rijst of op het gebied van de sociale zekerheid een zodanige ver- vlechting van op zichzelf of in elk geval van oorsprong zelfstandige organisaties is opgetreden, dat van een **interorganisationeel netwerk** kan worden gesproken. Het is een verschijnsel dat in het openbaar bestuur veelvoorkomt, met name in relaties met maatschappelijke organisaties, en in bestuurswetenschappelijke studies steeds meer aandacht krijgt. Interorganisationele netwerken zijn, aldus Van Gils, clusters van interdependente organisaties, die op enigerlei wijze zich hebben gebundeld om als collectiviteit een bepaald doel te bereiken. Ze kenmerken zich door een bepaalde samenwerkings- en besluitvormingsstructuur.⁶ Kooiman spreekt van een netwerk wanneer de relaties tussen de organisaties een duurzaam karakter vertonen, de onderlinge afhankelijkheden en verantwoordelijkheden redelijk

gespreid zijn en er meerdere organisaties bij de activiteiten zijn betrokken. Netwerken van organisaties zorgen voor een zekere mate van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid en geven tegelijkertijd vorm en inhoud aan wederzijdse afhankelijkheden en vormen van samenwerking. Voorts wijst Kooiman er op, dat in het netwerk sprake kan zijn van coalitievorming tussen participerende organisaties waarmee het element van de machtsverhoudingen binnen het netwerk ter sprake komt. Hij stelt dat een netwerk eerst dan zal kunnen functioneren, als men het juiste evenwicht weet te vinden tussen een noodzakelijke autonomie van de samenstellende organisaties om zich naar binnen en naar buiten zelfstandig te kunnen opstellen en een gezamenlijk actiepotentieel, dat in perioden van crisis of externe dreiging kan worden aangeboord.⁷

Deze omschrijvingen gaan gedeeltelijk op voor de sociale zekerheid, waar zeker sprake is van een complexiteit van uitvoeringsorganen, die hun eigen autonomie hebben (en zorgvuldig bewaken), maar wel onderling veelvuldig overleggen en samenwerken. Overleg en samenwerking blijven echter doorgaans beperkt tot onderdelen van de totale uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld de bedrijfsverenigingen onderling, de GMD en het GAK. De relaties tussen verschillende onderdelen zijn er wel, maar niet zodanig geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd dat tot het bestaan van een interorganisationeel netwerk voor de gehele sociale zekerheid mag worden geconcludeerd.

Vaak is er bij netwerken een overkoepelend orgaan, een **netwerkorganisatie**, die volgens Metcalfe tot taak heeft te coördineren en te reguleren, met als doeleinden culturele integratie (consistentie van waarden), normatieve integratie (congruentie van wederzijdse rolverwachtingen), communicatieve integratie (voldoende informatie) en functionele integratie (doelbewuste coördinatie van de activiteiten van de leden van het netwerk).⁸ Op het gebied van de sociale zekerheid is eigenlijk niet van zo'n overkoepelende organisatie sprake, omdat zelfs de Sociale Verzekeringsraad er niet in is geslaagd deze functie geheel op zich te nemen, maar vervullen verschillende organisaties integratieve functies binnen het netwerk: naast de SVR de Federatie van Bedrijfsverenigingen, de Vereniging van Raden van Arbeid, de Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, de Ziekenfondsraad en de Verzekeringskamer. De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid is dus een sterk gefragmenteerde, weinig coherente organisatie.

Ganzevoort, Van Gent, Nathans en Noordhoek hebben een onderzoek verricht naar het functioneren van het netwerk van de sociale zekerheid. Hun conclusie is, dat de structuurplaatjes van de formele organisatorische processen weinig zicht geven op het feitelijke functioneren van dat netwerk. Ze geven vaak een beeld van een uitvoeringsorganisatie, die bij oppervlakkige beschouwing beheerst lijkt te worden door wetgeving en geregeld toezicht, maar die door de aard van de wetgeving, de sterke concentratie van deskundigheidsmacht bij de uitvoeringsorganen en een grote diversiteit van moeilijk controleerbare **informele instituties** als mede een verstrengeling van **personele relaties** een moeilijk van buitenaf te veranderen constructie is geworden. Naast de formele instituties - de uitvoerende en toezichthoudende organen - noemen zij de informele instituties, te weten: de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV), de Kring van Directeuren van Bedrijfsverenigingen, de Vereniging van Raden van Arbeid (VRA), de Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid (Divosa) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Uit hun analyse blijkt dat ook deze informele instituties een invloedrijke rol spelen in het netwerk van de sociale zekerheid.⁹

Overigens tekenen Van den Heuvel en Noordhoek aan, dat er tussen de uitvoeringsorganen op het niveau van doeleinden en verwachtingen een negatieve overeenstemming bestaat: leven en laten leven. Afhankelijkheidsrelaties zijn slechts geïnstitutionaliseerd, voor zover dit juridisch-technische en administratief-technische zaken betreft. Deze beperkte institutionalisering biedt geringe mogelijkheden voor een gezamenlijke strategie; uitvoeringsorganen zelf en in het verlengde daarvan de werkgevers- en werknemersorganisaties komen met alternatieven. De sterke informele organisatie zorgt voor de minimale overeenstemming in de verschillende strategieën die zijn gericht op het tegenhouden van de voornemens van de centrale overheid.¹⁰

Bekke plaatst bij deze analyse de kanttekening, dat het sociale-zekerheidsbouwwerk niet kan worden beschouwd als een organisatorische eenheid, maar eerder als een organisatorisch veld, waarbinnen sterke en zwakke, relatief autonome en afhankelijke participanten opereren, die op zich ook weer verschillende bijdragen leveren aan afzonderlijke bestanddelen van de sociale zekerheid. Er is sprake van verschillende netwerken rondom min of meer op zich zelf staande clusters van regelingen van sociale zekerheid. De bijdragen vanuit diverse kanten kenmerken zich zowel door samenwerking als door competitie. Soms zijn de relaties tussen afzonderlijke clusters op niet veel meer gebaseerd dan op personele unies, dubbelfuncties, vooral op het bestuurlijke niveau.¹¹ Dit is een juiste conclusie, waarmee een belangrijk

aspect van de bestuurlijke problematiek van de sociale zekerheid, namelijk een gebrek aan eenheid of ten minste coördinatie over het gehele terrein, is aangegeven.

Een bijzondere positie wordt in het geschetste netwerk van de sociale verzekering ingenomen door de **Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV)**, die de bedrijfsverenigingen kort na de inwerkingtreding van de ZW (1930) hebben opgericht. De FBV is thans de samenwerkingsvorm van alle 25 bedrijfsverenigingen. Deze heeft zich ontwikkeld tot een coördinerend orgaan ten aanzien van het door de bedrijfsverenigingen te voeren beleid, in het bijzonder op het gebied van de concrete wetstoepassing, zowel door middel van incidentele adviezen als in algemene zin via circulaires en overeenkomsten. Zij coördineert ook in die ruime zin dat ze namens de bedrijfsverenigingen gezamenlijk informerende en adviserende werkzaamheden in het ganse netwerk van de sociale-verzekeringsorganisaties vervult en aan velerlei vormen van overleg deelneemt. Hoewel zij ten opzichte van de minitieuze wettelijke regeling van bevoegdheden van de talloze uitvoeringsorganen geen formele status heeft, neemt zij een invloedrijke positie in. Ze is echter afhankelijk van de in eigen kring te bereiken consensus onder al haar leden. Ganzevoort, Van Gent, Nathans en Noordhoek typeren de FBV als een belangenorganisatie van de bedrijfsverenigingen, waarvan zij de algemene vertegenwoordiging op het gebied van de sociale verzekering verzorgt. Zij vestigen er de aandacht op, dat de FBV haar administratie evenals de meeste bedrijfsverenigingen heeft opgedragen aan het GAK en daardoor beschikt over een organisatie, die ruim is bemand en goed is onderlegd op het gebied van beleidsinterpretatie, bestuur, informatie en wetsinterpretatie. Die deskundigheid heeft de FBV in staat gesteld het ingewikkelde, ondoorzichtige en uiteenlopende samenstel van wettelijke regelingen te hanteren. Los gezien van haar administrateur is de FBV, aldus de auteurs, evenwel beleidsmatig zwak. Dit vindt zijn oorzaak in de innerlijke verdeeldheid, welke enerzijds voortvloeit uit het inherente spanningsveld tussen werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en anderzijds uit de tegenstelling inzake de verschillende belangen tussen de gemeenschappelijk geadministreerde en de zelfstandige bedrijfsverenigingen. Uit deze analyse blijkt dat de FBV zich in het formele circuit van uitvoerende en toezichthoudende organen een plaats heeft veroverd. Zij heeft een deel van de adviserende taken van de GMD overgenomen, participeert in vele commissies van de SVR en coördineert de beleidsinterpreterende activiteiten van de bedrijfsverenigingen. Zij neemt deel aan tal van vormen van overleg met de rijksoverheid.¹² Volgens

Van den Heuvel en Noordhoek is de FBV in vrijwel alle belangrijke adviescommissies en overlegorganen vertegenwoordigd om te voorkomen dat geen van de uitvoeringsorganen uit de pas loopt. Dit is van groot belang voor de bestendiging respectievelijk vergroting van de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid.¹³ Bij grotere eensgezindheid zou men de FBV als een netwerkorganisatie kunnen zien.

Ganzevoort c.s. trekken de conclusie, dat de overheid met haar wet- en regelgeving in de deels publieke, deel private sfeer van het sociale-zekerheidsnetwerk een beperkte invloed heeft. Wel is er toezicht door middel van de SVR om de uiteindelijke overheidsverantwoordelijkheid gestalte te kunnen geven, maar aan de basis van de uitvoeringsorganisatie is de autonome positie van de raden van arbeid en de bedrijfsverenigingen (en GMD, GAK en FBV) overheersend. Daardoor ontstaan naar hun mening twee kernproblemen van ideologisch-culturele aard, te weten: onduidelijkheid en conflicten over toezicht en autonomie; belemmeringen in beleidsvormingsprocessen. Het eerste punt betreft de tegengestelde opvattingen tussen de FBV en de SVR over de verdeling van taken op het gebied van uitvoering, coördinatie, beleidsvorming en toezicht. Het tweede punt heeft te maken met de wijze van delegeren van bevoegdheden: wetgever, toezichthouder, autonoom uitvoeringsorgaan en beroepsrechter zijn bezig met regelgeving, interpretatie, toetsing en beleidsvorming. De verbanden tussen deze participanten zijn "los", de autonomie heilig en de beleidsvrijheid vaak groot op onverwachte plaatsen. Dit te meer omdat de keuze voor (de vorm van) decentralisatie van wetgevende bevoegdheden vaak onvoldoende doordacht is door de wetgever.¹⁴ Ook deze conclusie belicht de geringe bestuurbaarheid van de sociale zekerheid als totaal, c.q. de sector sociale verzekering, voor zover deze is te wijten aan de regeling en het feitelijk gebruik van competenties.

Interessant is uiteraard te weten welke personen in het netwerk functioneren en invloed kunnen uitoefenen en namens welke organisaties. Van der Weele verstrekt hierover enkele gegevens op basis van een door hem ingesteld onderzoek. Hij constateert dat een betrekkelijk klein aantal personen het grote aantal functies in de besturen, raden en commissies binnen het netwerk vervult; dat de directieleden van de bedrijfsverenigingen, GAK en GMD sterker in FBV- en SVR-commissies zijn vertegenwoordigd dan de bestuursleden van deze organen; dat de SER-commissies op het gebied van de sociale zekerheid vrijwel geheel worden bemand door leden van de SVR; dat bijna alle werknemers- en werkgeversleden in het SVB-bestuur ook functies

hebben in de besturen van de andere uitvoeringsorganen. Een groot deel van de relaties tussen de formele of informele instituties blijkt dus in concreto te bestaan uit personele unies. Van der Weele merkt ook nog op, dat het bij vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties in de besturen moeilijk te bepalen is of zij de desbetreffende bedrijfsvereniging, het gezamenlijke FBV-standpunt of hun vakorganisatie doen prevaleren bij hun meningsvorming.¹⁵ De vraag rijst of de vervlechtingen tussen personen en organisaties niet zo sterk zijn, dat ze tot verstarring leiden. Er is immers weinig sprake van scheiding van verantwoordelijkheden. Het "netwerk" in de sociale zekerheid bestaat niet slechts uit horizontale bindingen, maar ook uit verticale. De informele organisatie overschaduwde de formele.

Overheid of bedrijfsorganen

Omstreeks 1950, kort voor de inwerkingtreding van de OSV, constateerde Veraart, dat de uitvoering van de sociale verzekering in de naaste toekomst zou berusten bij de **bedrijfsorganen** en dat de functie van de overheidsorganisatie in betekenis zal afnemen. Naar zijn mening had de samenwerking tussen werkgevers en werknemers een duidelijk spoor getrokken, na de collectieve arbeidsovereenkomst is de bedrijfsvereniging een belangrijk gegeven.¹⁶ Deze conclusie vindt bevestiging in de geschiedenis van de uitvoeringsorganisatie.

Er zijn wel diverse pogingen geweest tot inpassing van de sociale verzekering in het openbaar bestuur, maar deze zijn steeds gedeeltelijk mislukt. Bij de invoering van de eerste sociale-verzekeringwet, de Ongevallenwet (1901), wilde de regering de uitvoering opdragen aan de **Rijksverzekeringsbank**, maar onder invloed van de parlementaire behandeling bleef gehandhaafd, dat werkgevers zelf het risico zouden dragen dan wel bij een naamloze vennootschap of vereniging zouden onderbrengen en dat pas bij het verzuimen van die mogelijkheden verzekering bij de bank verplicht zou zijn. Naast de Rijksverzekeringsbank ontstond toen onder anderen de **Centrale Werkgevers-Risicobank**. Toen de Zee-ongevallenwet en de Land- en Tuinbouwongevallenwet verschenen (1919 resp. 1922) werd de uitvoering opgedragen aan verenigingen van werkgevers, waarmee de ontwikkeling van de **bedrijfsverenigingen** was ingezet. Wel moest een werkgever zich bij de Rijksverzekeringsbank aansluiten, als hij niet voor een bedrijfsvereniging koos.

Bij de komst van de Invaliditeitswet (1919) trachtte de regering opnieuw de uitvoeringsorganisatie in het kader van het openbaar bestuur te plaatsen, zij het met betrokkenheid van de maatschappelijke belangenorganisaties. Zij

kwam met raden van arbeid, publiekrechtelijke organen, waarvan de besturen werden samengesteld uit een door de Kroon benoemde voorzitter en vertegenwoordigers van de centrale organisaties van werkgevers resp. werknemers. De bedoeling was dat deze raden de organen zouden worden voor alle werknemersverzekeringen, maar daar is niet veel van terecht gekomen. Veraart merkt op, dat de raden van arbeid niet de brandpunten van samenwerking zijn geworden, omdat die samenwerking zich niet regionaal voltrok, maar bedrijfstakgewijze. Tussen werkgevers en werknemers bestonden geen belangrijke contacten op regionaal niveau, omdat zij uit verschillende bedrijfstakken kwamen.¹⁷

Dit bleek trouwens al spoedig, namelijk bij de invoering van de Ziektewet, die vele jaren is uitgesteld voornamelijk als gevolg van de ontbrande discussie over de keuze van de uitvoeringsstructuur. Tegen de wens van de regering werd onder parlementaire en maatschappelijke druk bepaald, dat de werkgevers konden kiezen tussen de raden van arbeid en erkende bedrijfsverenigingen. Sindsdien ontwikkelden de bedrijfsverenigingen zich voorspoedig, in het bijzonder per bedrijfstak.

Bij de invoering van de Kinderbijslagwet (1941) is opnieuw de keuze tussen bedrijfsvereniging of raad van arbeid mogelijk gemaakt. Maar bij de komst van de Werkloosheidswet (1949) is gekozen voor bedrijfsverenigingen. Op dat moment is beslist tot indeling van het beroeps- en bedrijfsleven in 26 sectoren met één bedrijfsvereniging per sector. Deze opzet is bij de komst van de Organisatiewet Sociale Verzekering (1952) algemeen geworden voor alle werknemersverzekeringen. De raden van arbeid, die aanvankelijk voor alle werknemersverzekeringen waren bedoeld, kregen de volksverzekeringen toebedeeld.

De zogenaamde Londense Commissie-Van Rhijn had een einde willen maken aan het dualistische uitvoeringssysteem. Zij stelde voor de uitvoering van de sociale verzekering op te dragen aan sociale raden, die met een zo groot mogelijke mate van zelfstandigheid en op basis van territoriale decentralisatie zouden werken. In deze raden zouden behalve de overheid als zodanig de belangrijkste en meest representatieve organisaties van belanghebbenden in de gewesten zitting hebben. Zij zouden worden overkoepeld door een op dezelfde wijze samengestelde Centrale Sociale Raad. Deze zou de algemene richtlijnen voor de uitvoering vaststellen en controle uitoefenen op het financiële beleid van de gewestelijke raden.¹⁸

De verdere geschiedenis heeft laten zien dat het dualistische karakter behouden is gebleven. De bedrijfstakgewijze organisatie is niet verdwenen, ook niet bij de invoering van de OSV, maar integendeel bevestigd en verstevigd. De organisaties van werkgevers en werknemers nemen ten opzichte van

de overheid in de uitvoeringsorganisatie nog steeds een machtige positie in. Zowel de Stichting van de Arbeid als de Sociaal-Economische Raad heeft de dominantie van de bedrijfsverenigingen en de invloed van de sociale partners daarin steeds gesteund. De Stichting van de Arbeid wilde in 1947 zelfs de gehele sociale verzekering ter uitvoering aan de bedrijfsverenigingen toevertrouwen. Toen later de volksverzekeringen kwamen, vond de wetgever een bedrijfstakgewijze organisatie echter minder geschikt. Sindsdien is door vrijwel iedereen vastgehouden aan de "boedelscheiding" die op basis van de OSV tot stand is gebracht, te weten: de werknemersverzekeringen bij de bedrijfsverenigingen en de volksverzekeringen bij de SVB en de raden van arbeid.

Zelfs met behoud van het onderscheid tussen werknemers- en volksverzekeringen, had de uitvoeringsorganisatie eenvoudiger kunnen zijn. Alle bedrijfsverenigingen en de SVB hadden hun administratie kunnen onderbrengen bij het GAK, landelijk en regionaal, waarbij de raden van arbeid hadden kunnen veranderen in afdelingen van de districtskantoren van het GAK. Er zou dan per streek of stad slechts één kantoor voor de uitvoerende activiteiten in administratieve zin voor de gehele sociale verzekering zijn geweest. De bestuurlijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden waren bij de bedrijfsverenigingen en de SVB gebleven, maar men had een constructie kunnen bedenken om bepaalde taken aan gezamenlijke regionale bestuursorganen te delegeren.

3.3. Uitvoering van de sociale verzekering

De bestuurlijke organisatie van de sociale verzekering wordt hoofdzakelijk geregeld in de Organisatiewet Sociale Verzekering en de Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. Deze wetten betreffen de uitvoering van alle sociale-verzekeringswetten, behalve de ZFW en de AWBZ, en het toezicht op de uitvoering van die wetten. Bovendien bevatten de afzonderlijke sociale-verzekeringswetten bepalingen met betrekking tot de bestuurlijke organisatie, die met name de taken en bevoegdheden van de voor de toepassing van de wet verantwoordelijke minister en de met de uitvoering belaste organen regelen. De bestuurlijke organisatie van de sociale overheidsvoorzieningen is niet in specifieke organisatiewetten geregeld, maar primair in de verschillende wetten die de desbetreffende voorzieningen regelen. Daar de gemeenten met de uitvoering van deze wetten zijn belast, is uiteraard ook de Gemeentewet voor een goed begrip van de bestuurlijke organisatie van belang.

De **Organisatiewet Sociale Verzekering (OSV)** is, wat de uitvoering betreft, van belang, voor de uitvoering van de volgende wetten: WW, ZW, WAO en AAW. De Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid (Wet SVB) regelt de uitvoering van de volgende wetten: AOW, AWW, AKW. Wat betreft het toezicht op de uitvoering is de OSV echter op al deze wetten van toepassing, zij het dat deze wet de Sociale Verzekeringsbank heeft belast met het toezicht op de raden van arbeid.

De OSV is niet van toepassing op de ziektekostenverzekeringen die zijn geregeld in de ZFW en de AWBZ. De bestuurlijke organisatie daarvan is in de genoemde wetten zelf te vinden.

Bedrijfsverenigingen

Het voorgaande houdt in, dat de OSV voornamelijk betrekking heeft op de uitvoering door **bedrijfsverenigingen**. De wet regelt de erkenning van door werknemers- en werkgeversorganisaties opgerichte verenigingen als bedrijfsverenigingen, die daardoor rechtspersoonlijkheid krijgen en de wettelijke arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, ziekengeldverzekering en wachtgeld- en werkloosheidsverzekering voor een onderdeel van het bedrijfs- en beroepsleven mogen uitvoeren.

De erkenning wordt door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verleend, gehoord de Sociale Verzekeringsraad en de Sociaal-Economische Raad. De statuten van de bedrijfsverenigingen behoeven de goedkeuring van de minister. De minister kan de erkenning intrekken, indien een bedrijfsvereniging haar verplichtingen niet nakomt. Hij kan trouwens ook regels stellen, opdat de bedrijfsvereniging haar verplichting wel nakomt. Reeds bij de inwerkingtreding van de OSV is het beroeps- en bedrijfsleven bij beschikking van de Staatssecretaris van Sociale Zaken verdeeld in 26 onderdelen, teneinde de bedrijfsverenigingen elk een werkterrein te kunnen toewijzen, bijvoorbeeld: het agrarisch bedrijf, de metaalindustrie, detailhandel en ambachten, het horecabedrijf en de overheidsdiensten. Een volledig overzicht is opgenomen in **schema 7**. Deze indeling is in nauw overleg met de sociale partners tot stand gekomen. Feitelijk berusten de bedrijfsverenigingen op een voortzetting, gepaard gaande met fusies en hergroeperingen, van bestaande bedrijfsverenigingen. Formeel hebben ze sedert 1952 echter een nieuwe juridische status.

SCHEMA 7

BEDRIJFSVERENIGINGEN

- Bedrijfsvereniging voor het Agrarische Bedrijf
- * Bedrijfsvereniging voor de Zuivelindustrie
- Bedrijfsvereniging voor de Bouwnijverheid
- * Bedrijfsvereniging voor de Hout- en Meubelindustrie en de Groothandel in Hout
- * Bedrijfsvereniging voor de Textielindustrie
- * Bedrijfsvereniging voor de Leder- en Lederverwerkende Industrie
- * Grafische Bedrijfsvereniging
- * Bedrijfsvereniging voor de Steen-, Cement-, Glas- en Keramische Industrie
- * Bedrijfsvereniging voor de Metaalindustrie en de Electrotechnische Industrie
- * Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid
- * Bedrijfsvereniging voor de Mijnindustrie
- * Bedrijfsvereniging voor de Chemische Industrie
- Bedrijfsvereniging voor de Tabakverwerkende Industrieën
- Bedrijfsvereniging voor het Bakkersbedrijf
- Bedrijfsvereniging voor het Slagers- en Vleeswarenbedrijf, de Groothandel in Vlees en de Pluimveeslachterijen "De Samenwerking"
- * Bedrijfsvereniging voor de Voedings- en Genotmiddelenindustrie
- Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen
- * Bedrijfsvereniging voor de Haven- en Aanverwante Bedrijven, Binnenscheepvaart en Visserij
- * Bedrijfsvereniging voor de Koopvaardij
- * Bedrijfsvereniging voor het Vervoer
- * Bedrijfsvereniging voor Hotel-, Restaurant-, Café, Pension- en Aanverwante Bedrijven
- Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen
- * Bedrijfsvereniging voor Overheidsdiensten
- * Bedrijfsvereniging voor Bank- en Verzekeringswezen, Groothandel en Vrije Beroepen
- * Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (voor overige takken van bedrijf en beroep)

- * Deze bedrijfsverenigingen doen hun administratie voeren door het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK).

Pas in 1985 is het aantal bedrijfsverenigingen met één verminderd, ofschoon door de toenemende verwevenheid van diverse onderdelen van het beroeps- en bedrijfsleven de indeling steeds meer arbitrair wordt, kleine bedrijfsverenigingen door economische veranderingen een kwetsbare positie hebben gekregen en de werknemers- en werkgeversorganisaties wel tot fusies zijn overgegaan.

De bedrijfsverenigingen hebben een **bestuur**, dat uitsluitend en op paritaire basis is samengesteld uit vertegenwoordigers van de representatieve organisaties van werkgevers en werknemers in het desbetreffende onderdeel van het bedrijfs- of beroepsleven. De overheid heeft dus geen vertegenwoordigers in deze besturen, noch heeft zij daarin onafhankelijke leden benoemd.

Mede in verband met deze bestuurssamenstelling is een relevante vraag, over welke **bevoegdheden** de besturen van de bedrijfsverenigingen beschikken. De belangrijkste bevoegdheid is, dat het bestuur van een bedrijfsvereniging beslist over de toekenning, weigering of intrekking van een uitkering, vergoeding of verstrekking ingevolge WW, ZW, WAO of AAW. Een andere belangrijke bevoegdheid is het vaststellen van de door de werkgevers en de verzekerde werknemers verschuldigde premies voor de wachtgeldverzekering van de WW en de ZW en het invorderen van de premies voor de WW, de ZW, de WAO en de ZFW. Voor de werkloosheidsverzekering in de WW stelt de minister van SZW de premie vast. Voor de WAO doet het AOF dat.

Bij het nemen van beslissingen is het bestuur uiteraard gebonden aan de wet. Verzekerden kunnen zich eventueel tot de beroepsrechter of de burgerlijke rechter wenden. Bovendien ziet de Kroon toe op de naleving van de wet, waarbij zij de bevoegdheid heeft besluiten van het bestuur of de algemene vergadering geheel of gedeeltelijk te schorsen of te vernietigen wegens strijd met de wet of het algemeen belang. Hetzelfde geldt ten aanzien van besluiten van de algemene vergadering.

De bedrijfsverenigingen zijn belast met het beheer van de wachtgeldfondsen van de wachtgeldverzekering in de WW en de afdelingskassen van de ZW. De minister stelt regels ten aanzien van de belegging van de gelden van de wachtgeldfondsen.

Sociale fondsen

Andere uitvoeringsorganen voor de genoemde verzekeringen zijn de zogenaamde **sociale fondsen**. Voor de WW is dat het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWF), voor de WAO het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF) en voor de AAW het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF). Deze fondsen hebben rechtspersoonlijkheid. Ze ontvangen de premies en financieren de uitkeringen,

verstrekkingen en administratiekosten. Ze worden bestuurd door vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, aangevuld met door de minister benoemde leden, onder wie de voorzitter. De minister kan ten aanzien van de samenstelling de zittingsperiode en de bevoegdheden van het bestuur alsmede het beheer van het fonds en de reservevorming regels stellen. Hij geeft ook voorschriften voor de belegging van de gelden.

Het bestuur van het AOF en dat van het AAF stellen zelf de verschuldigde premie vast, maar onder goedkeuring van de minister, de SVR gehoord. De besturen van de fondsen brengen hun besluiten onverwijld ter kennis van de minister van SZW en de SVR. De Kroon kan de besluiten wegens strijd met de wet of het algemeen belang schorsen of vernietigen.

De fondsen hebben ook een controlerende taak: ze controleren of de bedrijfsverenigingen en de GMD op de juiste manier samenwerken, maar de bedrijfsverenigingen verstrekken de uitkeringen en innen de premies. Het AWF-bestuur kan de bedrijfsverenigingen aanwijzingen geven aangaande de uitvoering van de werkloosheidsverzekering.

Gemeenschappelijk Administratiekantoor

De bedrijfsverenigingen kunnen de administratie van de uitvoering toevertrouwen aan een gezamenlijke dienst, het **Gemeenschappelijk Administratiekantoor** (GAK). Formeel gesproken moeten zij dat doen, indien de Sociale Verzekeringsraad er overwegende technische of administratieve bezwaren tegen zou hebben als zij hun administratie zelfstandig zouden willen voeren.

Van de 25 bedrijfsverenigingen hebben achttien van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, terwijl de overige acht hun administratie zelf verzorgen. In sommige gevallen doen zij dat samen met andere instellingen in de desbetreffende sector, met name bedrijfspensioenfondsen.

Evenals de bedrijfsverenigingen is het GAK een door de - in dit geval centrale - organisaties van werkgevers en werknemers opgericht en door de minister van Sociale Zaken op grond van de OSV erkende vereniging. Het enige doel van deze vereniging is het verzorgen van de administratie van de aangesloten bedrijfsverenigingen voor de uitvoering van de WW, de ZW, de WAO en de AAW, hoewel de minister ook andere voorzieningen kan aanwijzen. Het GAK treedt ook op als administrateur van de Federatie van Bedrijfsverenigingen. Het bestuur van het GAK is samengesteld uit vertegenwoordigers van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, evenals op basis van

gelijke aantallen. Hoewel de bedrijfsverenigingen formeel de uitvoeringsorganen zijn en verantwoordelijk blijven voor de beslissingen, voeren de districtskantoren (met bijkantoren) van het GAK voor verreweg de meeste gevallen de wetten feitelijk uit, ondersteund door het hoofdkantoor. Zij behandelen de aanvragen en verzorgen de uitkeringen en verstrekkingen, meestal zonder dat het bestuur van de bevoegde bedrijfsvereniging zich ermee bemoeit. Volgens Mannoury heeft het GAK daardoor op de details van de uitvoering een sterk coördinerende uitwerking. Zodra echter zich een geschil met een cliënt voordoet, wordt de kwestie aan de genoemde kleine commissie voorgelegd.¹⁹

Gemeenschappelijke Medische Dienst

Een ander belangrijk bij de uitvoering betrokken orgaan, genoemd in de OSV, is de **Gemeenschappelijke Medische Dienst** (GMD). Deze dienst is in 1967 opgericht door de Federatie van Bedrijfsverenigingen en op grond van de OSV (artikel 22a) door de minister van Sociale Zaken erkend, waarmee hij rechtspersoonlijkheid heeft verkregen. De GMD verricht taken in het kader van de uitvoering van de WAO sinds 1967 en de AAW sinds 1976, in het bijzonder medische en arbeidskundige taken om de mate van arbeidsongeschiktheid vast te stellen, en de verzorging van de revalidatie, waarvoor hij over een revalidatiecentrum beschikt. De GMD verricht deze werkzaamheden ten behoeve van de bedrijfsverenigingen. Deze zijn verplicht de GMD advies te vragen, alvorens over het toekennen, beëindigen of herzien van een uitkering te beslissen of over te gaan tot het nemen van maatregelen om de arbeidsongeschiktheid te behouden, herstellen of bevorderen. De adviezen zijn niet bindend. Daarnaast vervult de GMD ook taken ten behoeve van de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid, voortvloeiend uit de toepassing van de AOW, de AAW en de AKW, in de vorm van medische adviezen. Ook is hij dienstbaar aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, de Rijks-geneeskundige Dienst en buitenlandse uitvoeringsorganen.

Sociale Verzekeringsbank en raden van arbeid

Bij de komst van de OSV zijn de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid niet daarin opgenomen, zoals de bedrijfsverenigingen, maar in een afzonderlijke wet geregeld gebleven. Ze zijn publiekrechtelijke organen. De **Sociale Verzekeringsbank** (SVB) heeft een bestuur, dat bestaat uit een door de minister van SZW bedoelde voorzitter en vijftien leden. Van die

leden wijzen de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties tweemaal een derde deel aan, terwijl de minister de overige vijf leden aanwijst en wel één ministeriële vertegenwoordiger, twee personen met wetenschappelijke hoedanigheid en twee personen uit maatschappelijke kring.

De SVB is belast met de uitvoering van de AOW, de AWW en de AKW en met het beheer van de fondsen waarin de premies voor de AOW, de AWW en de AKW worden gestort en de uitkeringen, verstrekkingen en administratiekosten worden betaald, respectievelijk het Ouderdomsfonds, het Weduwen- en Wezenfonds en het Algemeen Kinderbijslagfonds. De minister van SZW geeft, gehoord de SVR, voorschriften met betrekking tot de belegging van de gelden.

Hij is ook bevoegd tot het toekennen, herzien of intrekken van pensioenen ingevolge de AOW en de AWW en verzorgt de uitbetaling.

De SVB stelt onder goedkeuring van de minister van SZW, de SVR gehoord, de premiepercentages voor de AOW, de AWW en de AKW vast. De minister kan ook regels stellen ten aanzien van de administratie en registratie van de verzekerden.

De SVB is niet belast met de aanpassing van de pensioenbedragen ingevolge de AOW en de AWW aan de loonontwikkeling. Deze taak heeft de wetgever opgedragen aan de Kroon, die de aanpassing bij algemene maatregel van bestuur regelt.

De SVB wordt geleid door een directie, die door het bestuur, na overeenstemming met de minister is benoemd.

De SVB voert zelf de administratie van de AOW, de AWW en de AKW, is met andere woorden ook administratiekantoor. Zij wordt daarin bijgestaan door de raden van arbeid.

De **raden van arbeid**, waarvan er 22 zijn, strekken elk hun bevoegdheid uit over een gebied, dat hen bij koninklijk besluit is aangewezen.

Het bestuur van een raad van arbeid is samengesteld uit een door de Kroon benoemde voorzitter en zes door de minister van Sociale Zaken benoemde leden, van wie er drie door de centrale werkgeversorganisaties en drie door de centrale werknemersorganisaties zijn voorgedragen.

De raden van arbeid hebben tot taak medewerking te verlenen aan de uitvoering van de AOW, de AWW en de AKW. Zij zijn verantwoordelijk en rekenplichtig aan het SVB-bestuur. Dat blijkt uit tal van bepalingen inzake het verstrekken van informatie, de inrichting van de administratie, het goedkeuren van de begroting e.d.

De voorzitter is tevens belast met de leiding van de administratie. Het bestuur heeft de afdoening van de meeste zaken, zoals de uitkeringen, ter beslissing aan hem gedelegeerd.

Als de voorzitter van oordeel is, dat een besluit van de raad in strijd is met de wet, een algemene maatregel van bestuur of het algemeen belang, geeft hij daarvan onmiddellijk kennis aan de raad en het bestuur van de SVB, dat daarvan terstond verslag doet aan de Kroon. Het besluit kan dan pas worden uitgevoerd als binnen 30 dagen geen schorsing of vernietiging is bevolen.

De raden zijn bevoegd het recht op uitkering ingevolge de AKW en in de meeste gevallen ook ingevolge de AOW en de AWW toe te kennen, te herzien of in te trekken. Zij betalen de kinderbijslag uit en in een aantal gevallen ook AOW- en AWW-pensioen.

De raden van arbeid werken samen in de door hen opgerichte Vereniging van Raden van Arbeid, die een actieve coördinerende rol op het gehele gebied van de raden speelt, teneinde de eenheid ter zake van de administratieve uitvoering van de AOW, AWW en AKW te bevorderen. Tevens behartigt zij de gemeenschappelijke belangen van de raden van arbeid.

De SVB stelt de premies vast voor de AOW, de AAW en de AKW, na daarover de Sociale Verzekeringsraad te hebben gehoord en onder goedkeuring van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De SVB of de raden van arbeid zijn niet belast met het invorderen van de premies; deze taak is aan de belastingdienst toevertrouwd.

De SVB vervult dus centrale taken en de raden zijn decentraal werkzaam. Terecht merkt Mannoury op, dat de taakverdeling tussen de SVB en de raden van arbeid zeer gecompliceerd is.²⁰ Historisch zeer verschillende typen overheidsorganen zijn nu via reorganisaties samengegroeid tot een gecoördineerd overheidsapparaat met de SVB als centraal lichaam en de raden als perifere, gedecentraliseerde organen. Deze taakverdeling wordt gecompliceerder, omdat de uitvoering door de SVB en de raden steeds meer verstrengeld raakt, met name door de toenemende automatisering. Centralisatie van uitvoering dan wel concentratie in een kleiner aantal raden is thans punt van discussie. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft de SER advies gevraagd over de toekomstige positie van de raden.²¹ Het ziet er naar uit, dat de raden als bestuursorganen zullen veranderen in districtskantoren van de SVB en in aantal zullen verminderen.

Ziektenfondsen

De uitvoering van de ZFW en de AWBZ is toevertrouwd aan de krachtens deze wetten toegelaten ziekenfondsen, de AWBZ ook aan toegelaten particuliere ziektekostenverzekeraars en uitvoeringsorganen voor de ziektekostenverzekering van ambtenaren. De minister van WVC beslist over de toelating.

De uitvoeringsorganen sluiten overeenkomsten over het verlenen van verstrekkingen met artsen, ziekenhuizen enzovoort, onder goedkeuring van de Ziekenfondsraad.

De ziekenfondsen moeten weliswaar als uitvoeringsorgaan zijn toegelaten, maar de wet of de minister regelt niet hun inrichting en werkwijze. De fondsen zijn privaatrechtelijke verenigingen, stichtingen, onderlinge waarborgmaatschappijen e.d., die met de verzekerden een privaatrechtelijke overeenkomst aangaan. Overigens zijn zij wel wettelijk gehouden verplicht verzekerden op hun verzoek toe te laten als lid, op door de wet bepaalde voorwaarden.

De ziekenfondsen werken samen in de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen (VNZ). Deze heeft een adviserende taak ten behoeve van haar leden met betrekking tot de samenstelling en de kosten van het verstrekkingenpakket. De particuliere ziektekostenverzekeraars zijn op vergelijkbare wijze georganiseerd in het Kontaktorgaan van Landelijke Organisaties van Ziektekostenverzekeraars (KLOZ).

De Ziekenfondsraad beheert het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Algemene Kas van de ziekenfondsen (ZFW). De bedrijfsverenigingen innen de premies voor de verplichte ziekenfondsverzekering en dragen deze af aan de Algemene Kas, waaruit de ziekenfondsen de benodigde gelden ontvangen. De belastingdienst int de premie voor de AWBZ.

De ministers van WVC en van SZW stellen het premiepercentage voor de AWBZ en de ZFW vast.

3.4. Uitvoering van de sociale overheidsvoorzieningen

De ~~gemeentebesturen~~ gemeentebesturen zijn belast met de uitvoering van de WWV, de WSW, de BKR en de ABW.

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd beslissingen te nemen over de uitvoering van de ~~Wet Werkloosheidsvoorziening~~ Wet Werkloosheidsvoorziening (WWV), zoals over het toekennen, weigeren, verminderen of intrekken van de uitkeringen en het stellen van uitkeringsvoorwaarden. De verantwoordelijke wethouder laat zich bijstaan door een gemeentelijke sociale dienst of een afdeling van de gemeentesecretarie. Als adviesorgaan treedt een ~~Commissie Werkloosheidsvoorziening~~ Commissie Werkloosheidsvoorziening op, waarin een vertegenwoordiger van het gemeentebestuur, de directeur van het arbeidsbureau, de rijksconsulent sociale zekerheid en vertegenwoordigers van de vakcentrales zitting hebben. Deze commissie moet worden gehoord over verlagingen of beëindigingen van de uitkering en over ingediende bezwaarschriften tegen beslissingen inzake aanspraken op uitkering. Ze adviseert ook in het algemeen over het beleid. Bij de uitvoering van

de **Wet Sociale Werkvoorziening** (WSW) zorgt het gemeentebestuur voor het in dienst nemen van personen voor aangepaste arbeid, zonodig in een werkverband. Het gemeentebestuur beslist ook over de beëindiging van het dienstverband. Vele gemeenten werken voor de uitvoering van de WSW samen in zogenaamde **werkvoorzieningsschappen** op basis van een gemeenschappelijke regeling. Grotere gemeenten hebben meestal een eigen dienst voor sociale werkvoorziening. Het komt ook voor dat de activiteiten zijn opgedragen aan een particuliere instelling met een eigen bestuur. Ook in dit geval is er een adviescommissie, de **Commissie Sociale Werkvoorziening**, die door het gemeentebestuur wordt gehoord over alle onderwerpen betreffende de uitvoering van de wet, in het bijzonder over het invoeren van een gemeenschappelijke regeling, het aanwijzen van een werkverband, het aangaan of beëindigen van een dienstbetrekking, alsmede over door een werknemer ingediende bezwaarschriften. De samenstelling lijkt op die van de Commissie Werkloosheidsvoorziening.

De **Algemene Bijstandswet** geeft grotere gemeenten (50.000 en meer inwoners) de bevoegdheid het nemen van beslissingen aan gemeente-ambtenaren op te dragen. De gemeenteraad machtigt burgemeester en wethouders daartoe. Deze grotere gemeenten, maar ook verscheidene kleinere, hebben voor het behandelen van de aanvragen een sociale dienst opgericht.

Het gemeentebestuur laat zich bij de uitvoering van de ABW bijstaan door een **adviescommissie**. Volgens wettelijk voorschrift bestaat deze commissie voor ten minste drievijfde deel uit leden uit maatschappelijke kring. Voorts bestaan er voor advisering over individuele gevallen aparte commissies voor de toepassing van de Rww en de Rz. In deze commissies hebben vertegenwoordigers van de vakbeweging resp. de ondernemers zitting. Ook de rijksconsulent (of een medewerker) neemt aan het werk van deze commissies deel.

Het gemeentebestuur c.q. de sociale dienst beoordeelt de aanvragen, stelt het recht op uitkering vast en verstrekt de uitkering. Desgevraagd krijgt de cliënt ook voorlichting over immateriële dienstverlening door gespecialiseerde instellingen, eventueel met verwijzing en bemiddeling. Dit houdt een zekere sociale begeleiding in.

Gemeentelijke taak

Gemeentebesturen blijken een verschillende taakopvatting bij de uitvoering van de WWV en de ABW te hebben. Volgens een rapport van het IVA ervaren vele gemeentebesturen het ABW- en WWV-beleid als een beleid dat van buiten, namelijk van de centrale overheid, afkomstig is en dat door de gemeente moet worden uitgevoerd. De gemeentelijke sociale dienst is in deze conceptie primair een uitkeringskantoor. De sociale dienst kan echter in het kader van het plaatselijke welzijnsbeleid een specifieke rol vervullen, vooral als een uniek ontmoetingspunt tussen de overheid en plaatselijke probleemgroepen. De dienst beschikt over een schat aan inlichtingen over plaatselijke situaties van welzijn en onwelzijn en komt via de financiële hulpverlening in direct contact met individuele cliënten en groeperingen van cliënten, die in een situatie van "kansarmoede" verkeren. Er is echter zelden sprake van een bestuurlijk informatiesysteem van goede kwaliteit of van een preventief beleid.²² Er zijn echter ook actieve gemeentebesturen (raadscommissies, wethouders), die de GSD een actieve rol in het beleid voor plaatselijke probleemgroepen als werklozen, etnische minderheden en vrouwen in achterstandssituaties willen laten spelen.

De directeurs van de gemeentelijke sociale diensten en vergelijkbare instanties werken samen in de Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid DIVOSA. Deze vereniging is dienstverlenend voor haar leden om hen behulpzaam te zijn bij het oplossen van uitvoeringsproblemen in de praktijk en voert zowel periodiek als incidenteel overleg met de rijksoverheid over de uitvoeringsaspecten van het ABW- en WWV-beleid. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten adviseert de regering bij de ontwikkeling van beleid en wetgeving inzake de gemeentelijk uit te voeren sociale voorzieningen. De gemeenten hebben een lange traditie op het gebied van de sociale zekerheid, zodat het van eenzijdigheid getuigt als de aandacht voor de bestuurlijke organisatie en de inhoudelijke beleidsvorming beperkt blijft tot de - op zich belangrijke - functies van de werkgevers- en werknemersorganisaties op dit gebied. In Nederland is de sociale-zekerheidswetgeving gestart met de Armenwet (1854), een halve eeuw voor de komst van de eerste socialeverzekeringwet, de Ongevallenwet (1901). Deze wettelijke regeling van armenzorg, later opgevolgd door een nieuwe Armenwet (1912) en nog veel later door de op andere leest geschoeide Algemene Bijstandswet (1963), werd ter uitvoering opgedragen aan de gemeentebesturen.

Naast de armenzorg was de werkloosheidsuitkering een zorg voor de overheid, maar deze kwam tot uitdrukking in subsidies aan de werkloosheidskassen van de vakbonden. Tijdens de crisis van de jaren '30 kwam een rijksregeling de steun aan werklozen verzorgen, waarbij de gemeenten de uitvoering ter hand namen. Na de Tweede Wereldoorlog werd de taak van de gemeenten sterk uitgebreid door de komst van werkloosheids- en werkvoorzieningsregelingen, die uiteindelijk uitmondde in de **Wet Werkloosheidsvoorziening**, de **Wet Sociale Werkvoorziening** en de **Regeling Complementaire Arbeidsvoorziening voor Beeldende Kunstenaars**.

Kenmerkend voor uitvoering door de gemeenten is, dat het sociale-zekerheidsbeleid, met name de uitvoering van de ABW, waaronder de Rww, de WWV en de WWV, innig verweven is met het gemeentelijke beleid op het gebied van onder meer het werkgelegenheidsbeleid, het sociaal-culturele werk, de gezondheidszorg, de bejaardenzorg, het minderhedenbeleid.

Onder de verantwoordelijkheid van hetzelfde gemeentebestuur, vaak dezelfde wethouder, is het daardoor mogelijk tot een geïntegreerd beleid voor verschillende probleemgroepen te komen. De gemeentelijke sociale dienst speelt in dat kader naast andere gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties een rol.

Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten ziet als een groot voordeel van gemeentelijke uitvoering, dat binnen dezelfde bestuurlijke organisatie het uitkeringsbeleid kan worden gecoördineerd met andere beleidsmaatregelen: huisvestingsbeleid, sociaal-cultureel beleid, minderhedenbeleid, gezondheidszorgbeleid in de eerste lijn en werkgelegenheidsbeleid. Meer dan andere instanties staat de gemeente een veelzijdig instrumentarium van voorzieningen en activiteiten ter beschikking. Zodoende wordt een meervoudig beleid gericht op een meervoudige problematiek.²³

3.5. Toezicht op de uitvoering van de sociale zekerheid

Niet alleen de uitvoering, maar ook het toezicht op de uitvoering is voor de vier onderscheiden categorieën sociale-zekerheidsregelingen op uiteenlopende wijze geregeld. Behalve de regering via de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, zijn voor drie van de vier categorieën andere organen met het houden van toezicht belast. Voor de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten door de bedrijfsverenigingen en de SVB is dat de Sociale Verzekeringsraad en voor de uitvoering van de ZFW en de AWBZ is dat de Ziekenfondsraad. Volledigheidshalve kan voor het toezicht op de bedrijfs- en ondernemingspensioenfonds de Verzekeringskamer worden genoemd.

De **Sociale Verzekeringsraad** is op grond van de OSV ingesteld. De raad telt achttien leden, van wie een derde wordt aangewezen door de minister van SZW, een derde door de centrale werkgeversorganisaties en een derde door de centrale werknemersorganisatie.

De Kroon benoemt de voorzitter van de SVR. De raad benoemt in overeenstemming met de minister een algemeen secretaris, die een belangrijke adviserende en coördinerende taak heeft. De SVR is verantwoordelijk aan de minister van SZW. Dit komt ook hierin tot uitdrukking dat de raad genomen besluiten onverwijld ter kennis van de minister brengt. De Kroon kan besluiten schorsen of vernietigen, indien ze met de wet of het algemeen belang in strijd zijn.

De SVR is belast met het toezicht op de uitvoering van de OSV, de WW, de ZW, de WAO en de AAW, op de bedrijfsverenigingen, het GAK en de GMD. Krachtens de Wet SVB is de SVR ook belast met het toezicht op de SVB en de uitvoering van de AOW, de AWW en de AKW. Dit toezicht betreft de toekenning of weigering van uitkeringen, vergoedingen, revalidatiemaatregelen en andere medische voorzieningen, het verrichten van controle, de doelmatigheid van de organisatie en administratie, de beheerskosten en de financiële regelingen. Hij kan aan de bedrijfsverenigingen voorschriften geven in het belang van een goede en gecoördineerde uitvoering van de wetten en aan de sociale fondsen inzake de belegging van gelden. Een belangrijk middel om het toezicht inhoud te geven, is dat de SVR een besluit van een bedrijfsvereniging, het AWF, het AOF en het AAF ter schorsing of vernietiging aan de minister kan voordragen, als hij dat in strijd met de wet of het algemeen belang vindt.

Het bestuur van de SVB is verantwoordelijk en rekenplichtig tegenover de SVR.

De genoemde uitvoeringsorganen zijn verplicht de SVR op zijn verlangen inlichtingen te verstrekken, inzage in boeken en bescheiden te geven, gelden en waarden te tonen en gelegenheid te geven tot het verrichten van een onderzoek. Alle organen zijn verantwoordelijk en rekeningsplichtig aan de SVR.

Het toezicht op de raden van arbeid berust indirect bij de SVR, direct bij de SVB. De raden zijn verantwoordelijk en rekenplichtig jegens het SVB-bestuur. Hun begrotingen behoeven de goedkeuring van dat bestuur. Rechts-handelingen met bezwarende titel kunnen in de regel ook slechts met goedkeuring van het SVB-bestuur worden verricht. Dit bestuur kan een besluit van de raad voor schorsing of vernietiging voordragen aan de Kroon, wegens strijd met de wet, een algemene maatregel van bestuur of het algemeen

belang. Het bestuur van de SVB kan de raden voorschriften geven inzake de toepassing van de uit te voeren wetten en hun uitvoeringsbesluiten. Ook kan het de raden aanwijzingen geven voor de inrichting van hun administratie. Wanneer, zoals wordt overwogen, de raden van arbeid worden veranderd in districtskantoren van de SVB, zal het hier beschreven toezicht voortaan begrepen zijn in het toezicht van de SVR op de SVB.

Het toezicht op de uitvoering van de ZFW en de AWBZ wordt uitgeoefend door de **Ziekenfondsraad** (ZFR). Deze raad kan regels stellen aangaande de registratie van de verzekerden, de jaarverslagen van de uitvoeringsorganen en de arbeidsvoorwaarden van het personeel. Hij heeft daarbij ook een coördinerende taak. De bevoegdheden van de ZFR ten aanzien van de ziekenfondsen gaan aanzienlijk verder dan die van de SVR ten aanzien van de bedrijfsverenigingen, waardoor Mannoury geneigd is de ZFR als het eigenlijke uitvoeringsorgaan en de ziekenfondsen als administratiekantoren te beschouwen.²⁴ Voorts heeft de ZFR een adviserende taak ten behoeve van de Kroon of de minister van WVC. De minister vraagt het oordeel van de ZFR over alle zaken die de AWBZ betreffen. De raad is voor de vervulling van zijn taken verantwoording verschuldigd aan de minister.

Ten dele valt het toezicht toe aan de minister van SZW resp. de minister van WVC. Zo moet het bestuur van de SVB besluiten van algemene strekking of van belangrijke aard ter kennis van de minister van SZW (en van de SVR) brengen. Mocht het bestuur naar het oordeel van de Kroon zijn taak niet naar behoren of in overeenstemming met de wet vervullen, dan kan deze bij algemene maatregel van bestuur de nodige voorzieningen treffen. Ook kan de Kroon besluiten van de algemene vergadering of het bestuur van een bedrijfsvereniging schorsen of vernietigen, voor zover ze in strijd met de wet of het algemeen belang zijn. Dezelfde bevoegdheid heeft de Kroon ten aanzien van besluiten van de ZFR.

De minister van SZW houdt toezicht op de uitvoering van de WWV, de WSW, de BKR en de ABW met de daaronder vallende rijksgroepsregelingen door de gemeenten. Voor de vervulling van deze functie zorgen de **rijksconsulenten voor de sociale zekerheid** met hun medewerkers. Per provincie is er een rijksconsulentschap, dat verschillende taken in het kader van beleidsoverdracht en beleidstoetsing verricht. Het toezicht is hoofdzakelijk representatief. Maar bij de WSW is vooraf advies nodig van de rijksconsulent bij het doen van belangrijke investeringen of andere grote uitgaven en bij personeelsuitbreiding. Voorts is dit toezicht te onderscheiden in het bevorderen van een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet en financiële en administratieve controle. Met de toezichthoudende functie zijn een informerende en een adviserende functie verbonden.

De middelen die de minister c.q. de Kroon in het toezicht ter beschikking staan zijn o.m. het geven van aanwijzingen en het niet-aanvaardbaar verklaren van uitgaven c.q. het schorsen en vernietigen van besluiten van het gemeentebestuur.

De minister van WVC houdt toezicht op de uitvoering van de WUV en de WUBO door de Uitkeringsraad.

De minister van Binnenlandse Zaken houdt toezicht op de ambtenarenregelingen, met name op het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

Bij de uitvoering van sociale overheidsvoorzieningen door de gemeenten oefent bovendien de gemeenteraad volgens algemene bevoegdheden, met name op grond van artikel 129 van de Gemeentewet, controle uit.

Hoofdstuk 4

Beheersing en beleidsuitvoering

4.1. Inleiding: beheersing en beheersbaarheid

In deze studie wordt het begrip beheersing gebruikt als een aspect van het begrip **besturing**, namelijk het vermogen van de bestuurders het verloop van het beleidsproces zodanig te kunnen sturen of dermate te kunnen beïnvloeden, dat zij de gestelde doeleinden zo dicht mogelijk bereiken, ook tegen de weerstanden van anderen in. Dit geschiedt onder meer door een effectief en efficiënt gebruik van de beschikbare middelen, eventueel ook door mobilisatie van middelen. Het beheersend vermogen is herkenbaar in de kwaliteit van de structuren en processen van besluitvorming en communicatie, alsmede van de mate van consensus die de bestuurders weten te vormen. In dit hoofdstuk is vooral de doelgerichtheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoeringsorganisatie, dus de beheersing van het beleidsuitvoeringsproces aan de orde. De term beheersbaarheid heeft in dit kader te maken met de mate waarin het beleidsuitvoeringsproces door het bestuur wordt bepaald.

Grünwald en Van der Meer merken op, dat het woord **beheersing** in de beleids taal niet alleen wordt gebruikt in een betekenis die een connotatie heeft met sturing, het vermogen richting te geven aan ontwikkelingen ("to control"), maar ook in de betekenis van stabiel houden dan wel verminderen of terugbrengen van een bepaalde (financiële) toestand ("to contain").¹

De eerste betekenis geldt, zoals zojuist weer bleek, voortdurend in deze studie. In die betekenis kan beheersing wel te maken hebben met beperking van uitgaven, namelijk wanneer de groei van de uitgaven een gevolg is van onvoldoende doelmatige besturing, bijvoorbeeld wanneer door gebreken in het uitvoeringsproces door velen ten onrechte of langer dan wenselijk en nodig is uitkeringen of verstrekkingen ingevolge een sociale-zekerheidsregeling worden genoten. Beheersing is immers ook doelmatig gebruik maken van de aanwezige of verkrijgbare schaarse middelen.

Het begrip **onbeheersbaarheid** heeft betrekking op een onbedoelde stijging van uitgaven, onder meer door een onbedoelde toeneming van het gebruik en een onbedoelde verhoging van kosten, die door het bestuur blijkbaar niet kon worden voorkomen, hetzij door de inhoud van de wetgeving, hetzij door bestuurlijke tekortkomingen. Dit moet worden onderscheiden van **onbetaalbaarheid**, die ook bij een aanvaarde wetgeving en een perfecte besturing kan voorkomen, bijvoorbeeld door een op zich aanvaardbare toeneming van het aantal rechthebbenden of een op zich aanvaardbare stijging van de kosten van bepaalde voorzieningen. Overigens zou het in dat geval van slecht beleid kunnen getuigen, indien wetgeving en/of bestuur niet aan de veranderde financiële mogelijkheden worden aangepast. Beheersing houdt ook in het voeren van beleid bij het achterblijven van middelen bij de ontwikkeling van de vraag.

Het is evenwel zeer opvallend voor de hedendaagse discussie over de besturing van de sociale zekerheid, dat deze heel duidelijk in gang is gezet en nog steeds wordt geaccentueerd door de financieringsproblemen, dus door de onbetaalbaarheid, maar wordt gevoerd in termen van onbeheersbaarheid. Men veronderstelt terecht een relatie tussen die twee problemen, maar het is onjuist de twee begrippen of termen als synoniemen te hanteren.

Onder bepaalde omstandigheden kan een onbeheerste uitgavenontwikkeling betaalbaar blijven, c.q. een beheerste uitgavenontwikkeling onbetaalbaar worden.

4.2. Beheersing van prestaties en volume van sociale zekerheid

Hoewel beheersing als aspect van doeltreffende en doelmatige besturing in deze studie ruimer en ten dele ook anders wordt opgevat dan beheersing van uitgaven, kan niet worden voorbijgegaan aan het vooral bestuurseconomische vraagstuk van de sterk gestegen uitgaven voor uitkeringen en verstrekkingen. Hierbij gaat de belangstelling niet zo zeer uit naar het financiële probleem als zodanig, hoe belangrijk dat ook is, maar naar de relaties van dit probleem met bestuurlijke aspecten van de sociale zekerheid, met name de beleidsuitvoering.

Bij de bespreking van beheersing van uitgaven worden hier prestatiebeheersing, volumebeheersing en kostenbeheersing onderscheiden. Het begrip **prestaties** wordt hier gebruikt om de aanspraken aan te duiden, die mensen onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden kunnen doen gelden en door de uitvoeringsorganen worden toegekend, dus uitkeringen, vergoedingen, verstrekkingen, vormen van hulp- en dienstverlening. Het begrip **volume** heeft betrekking op de omvang van de vraag naar en het aanbod van sociale-zeker-

heidsprestaties, dus op het beroep dat mensen op de sociale zekerheid doen en de mate waarin op dat beroep wordt ingegaan. Dit komt tot uiting in de aantallen gebruikers (cliënten, uitkeringsgerechtigden) van de verschillende regelingen en in de omvang van het gebruik per persoon of gezin. Het begrip **kosten** slaat op de geldbedragen die met het aanbod van prestaties, dus met het beantwoorden van het beroep op uitkeringen e.d., alsmede de daarbij komende perceptie- en uitvoeringskosten, zijn gemoeid. Deze zijn te vinden in de hoogte van de uitkeringen en vergoedingen en de prijzen van de verstrekkingen, medische voorzieningen, enzovoort, vermenigvuldigd met het volume. De centrale vraag is nu, in hoever het mogelijk is door middel van de beleidsuitvoering de ontwikkeling van volume en prestaties, daarmee ook de kosten, van sociale zekerheid te beheersen. Enkele gegevens kunnen illustreren welke omvang de uitgaven van de sociale zekerheid in absolute zin, gelet op volume en prestaties heeft gekregen. Uit tabel 1 blijkt dat de uitgaven voor de totale sociale zekerheid na de Tweede Wereldoorlog enorm zijn gestegen: van 1,9 miljard gulden in 1950 tot 128 miljard gulden in 1984. Uiteraard speelt hierbij een belangrijke rol, dat de sociale zekerheid eerst in deze periode goed tot ontwikkeling is gekomen. Voorts is het moeilijk over zo'n lange periode de stijging in absolute zin goed te begrijpen, omdat de explosieve groei van de algemene welvaart en de waardevermindering van het geld een invloedrijke rol hebben gespeeld. Bekijkt men echter een kortere periode, bijvoorbeeld vanaf 1970, dan is er altijd nog een uitgavenstijging van 23,9 miljard naar 128 miljard gulden.

De tabel laat ook zien, dat de uitgavenstijging het meest op het gebied van de **sociale verzekeringen** heeft plaatsgevonden. Dit ligt voor de hand, omdat juist op dat gebied de genoemde uitbreiding van de sociale-zekerheidwetgeving tot stand is gekomen. De kostenstijging betreft vooral de ouderdomsverzekering, de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de ziektekostenverzekering, met name na de invoering van de AOW (1957), de WAO (1967), de AWBZ (1968) en de AAW (1976). Van 1970 tot 1984 zijn de uitgaven voor de AOW van 5,3 tot 21,9, voor de WAO/AAW van 1,7 tot 17,6, voor de AWBZ van 1,1 tot 8,3 miljard gulden omhoog gegaan. Maar ook op het gebied van de **sociale overheidsvoorzieningen** is de stijging van uitgaven duidelijk, waar vooral de ABW (met de Rww) opvalt. Voor de ABW/Rww zijn de uitgaven van 1970 tot 1983 van 0,8 tot 11,9 miljard gulden toegenomen. In relatie tot het nationale inkomen betekent dit in dezelfde periode een stijging van circa 19,4% tot meer dan 31,7%.

Voor zover de overheid de sociale zekerheid (mede)-financiert, houdt deze stijging een **toenemend beslag op de algemene middelen** in. Dit gebeurt in

Tabel 1. Uitgaven sociale zekerheid 1970-1984 per regeling of categorie (in mln.gld.)

<u>Sociale verzekering</u>	<u>1970</u>	<u>1984</u>
ouderdomsverzekering, w.o. AOW	5.281	22.675
AWW	759	2.686
kinderbijslagverzekering, w.o. AKW	2.334	7.629
werkloosheidsverzekering, w.o. WW	498	3.284
arbeidsongeschiktheidsverzekering, w.o. WAO en AAW	1.926	17.721
ziekengeldverzekering, w.o. ZW	2.279	6.768
ziektekostenverzekering, w.o. ZFW en AWBZ	4.411	24.151
totaal sociale verzekering	17.488	84.914
<u>Complementaire sociale voorzieningen</u>		
ouderdom	18	-
kinderbijslag	17	-
WWV	170	6.281
WSW	421	1.733
BKR	10	110
Rww	42	6.110
ABW, excl. Rww	729	5.759
WBP (buiteng.pens.)	75	375
Alg. Oorlogsongevallenregeling	15	15
WUV	-	334
WUBO	-	9
uitkeringen Indische gedetineerden	-	12
Wet eenmalige uitkering	-	401
gezinsverzorging en -hulp	77	1.173
totaal complementaire sociale voorzieningen	1.574	22.312

Bron: Min.v.SZW, Financiële nota sociale zekerheid 1986, pp. 72-77.

een periode, waarin de overheid kampt met een omvangrijk financieringstekort. Vandaar dat zij zich genoodzaakt voelt tot bezinning op de uitgaven voor sociale zekerheid door de uitkeringen te verlagen of niet verder te laten stijgen en door de verdere groei van het volume af te remmen. Voor zover de werknemers/verzekerden en de werkgevers de sociale zekerheid betalen, betekent de uitgavenstijging een **verhoging van de premielasten**. Deze veroorzaken een opwaartse druk op de arbeidskosten dan wel een neerwaartse druk op de netto-arbeidsbeloning. Die sterke stijging van premies ligt niet alleen aan de verbetering van uitkeringen en verstrekkingen, maar ook en vooral aan de sterke toeneming van het aantal uitkeringsgerechtigden

(zieken, arbeidsongeschikten, gepensioneerden, werklozen) tegenover de stagnatie van de groei van het aantal werkenden. Hier geldt de keuze tussen het op peil houden van de uitkeringen en verstrekkingen ten koste van het overblijvende loon of het handhaven van het loonpeil in ruil voor verminderingen van uitkeringen en verstrekkingen.

Uitbreiding van het stelsel

De toeneming van prestaties en volume is vooral een gevolg van de **uitbreiding van de sociale zekerheid** na de Tweede Wereldoorlog: er zijn verscheidene regelingen toegevoegd, bestaande regelingen zijn gewijzigd of door betere vervangen, de kring van uitkeringsgerechtigden is in een aantal regelingen verruimd. Deze groei is uiteraard mogelijk geworden door de economische expansie in de jaren '50 en '60. Door het gestadig toenemend arbeidsinkomen bij een stijgend rendement in de bedrijven was er ruimte om een deel van het inkomen te besteden voor verbetering van de sociale zekerheid.

Het spreekt voor zich, dat met de invoering of uitbreiding van sociale-zekerheidsregelingen het aantal uitkeringsgerechtigden toeneemt, want de regelingen reageren op een bestaande en erkende behoefte. Van den Bosch en Petersen wijzen echter op het opvallende verschijnsel van de doorgaans grote stijging van het beroep op een nieuwe regeling na de introductiefase.² Zij lichten dat niet toe, maar iedereen kent de explosieve groei van het aantal ontvangers van een uitkering ingevolge de WAO en/of de AAW. Dit stelsel is inmiddels een **financiële last** geworden en wel toen de economische expansie in contractie veranderde en dus de kosten van de sociale zekerheid toenamen bij een smaller wordend financieel draagvlak.

Behalve de uitbreidingen en verbeteringen van het stelsel van sociale zekerheid en de stijging van de uitkeringsbedragen zijn als belangrijke kostenverhogingen te noemen: de voortdurend omvangrijker, gevarieerder en duurder wordende **geneeskundige voorzieningen** en de gestadig groeiende consumptie ervan; de absolute en relatieve toeneming van het aantal **ouderen** (de zogenaamde "vergrijzing"); de tot grote omvang toegenomen **werkloosheid**; de gestadige groei van het aantal arbeidsongeschikten en het toegenomen **ziekteverzuim**. Daardoor zijn in het bijzonder de uitgaven van de ziektekostenverzekeringen, de ouderdomsverzekeringen, de werkloosheidsregelingen en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, inclusief de ziekengeldverzekering, omhooggegaan. Dat heeft uiteraard een vertaling gekregen in verhogingen van de premies van werknemers/verzekerden en werkgevers respectievelijk bijdragen van de overheid voor deze uitkeringen en verstrekkingen.

De stijging van de uitgaven is ook voor een belangrijk deel het gevolg van de periodieke verhogingen van de uitkeringen in het algemeen en de extra verhogingen van de uitkeringen op minimumniveau. Deze verhogingen hebben, afgezien van de laatste jaren, gedurende lange tijd de loonontwikkeling gevolgd. Dit heeft op drie manieren plaatsgevonden: (1) de ontwikkeling van de uitkeringen volgt de ontwikkeling van de regelingslonen (indexcijfers): paralleliteit; (2) de uitkeringen van de looncompensatieregelingen wordt uitgedrukt in een percentage van het gederfde loon: bruto-brutokoppeling; (3) de hoogte van de minimumuitkeringen is afgestemd op de hoogte van het minimumloon op netto-inkomensniveau: netto-nettokoppeling. Deze koppelingsmechanismen hebben grote effecten op de uitkeringsniveaus en geven het prestatiestelsel een mate van rigiditeit, die de kostenontwikkeling onbeheersbaar maakt. Nieuwenburg schrijft over de cumulerende, opstuwende effecten van deze mechanismen.³

Invloeden op het volume

De ontwikkeling van het volume is afhankelijk van velerlei factoren: (1) het optreden van bepaalde gebeurtenissen of omstandigheden, die een aanspraak op een uitkering of verstrekking geven; (2) opvattingen, houdingen en gedragingen van mensen die gebruik van de regelingen kunnen maken, meestal rechtens ook mogen maken, maar soms ook zelf enige marge hebben om het gebruik te beperken dan wel te verruimen; (3) ontwikkelingen aan de aanbodzijde, waar instanties invloed hebben op de hoogte of de duur van de uitkeringen, casu quo de omvang en variatie van de verstrekkingen, waarop de regelingen in globale termen recht geven. Bij gebeurtenissen en omstandigheden gaat het met name over de verzekerde risico's, zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, die doorgaans buiten de schuld van de door deze risico's getroffen optreden. Bij opvattingen, houdingen en gedragingen moet men denken aan mogelijkheden tot beïnvloeding van het gebruik door de (potentiële of actuele) gebruikers zelf, zoals arbeidsverzuim wegens ziekte of werkloos blijven, binnen zekere grenzen. Bij instanties aan de aanbodzijde komen volumebeïnvloedende activiteiten ter sprake van bijvoorbeeld uitkeringsinstanties, arbeidsbureaus en medische diensten.⁴

De stijging van het volume geeft, blijkt uit gegevens van de Financiële nota sociale zekerheid 1986 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,⁵ vooral na 1970 een versnelling te zien. Dit geldt in het bijzonder voor de arbeidsongeschiktheids- en de werkloosheidsregelingen. Van 1970 tot 1984 is het aantal uitkeringsgerechtigden van de arbeidsongeschiktheidsregelingen gestegen van 295.000 tot 772.000 en van de werkloos-

heidsregelingen van 59.000 tot 683.000. Het totaal aantal uitkeringsgerechtigden is in die periode toegenomen van 1.851.000 tot 3.384.000. Dit impliceert, aldus Van den Bosch en Petersen, dat voor één op de drie Nederlanders van 20 jaar en ouder de functie van het verrichten van arbeid als primaire bron van inkomen is overgenomen door de respectieve sociale-zekerheidsregelingen.⁶

De sterke groei van het aantal uitkeringsgerechtigden van de WW, de WWV en de Rww is het gevolg van de gestadig toegenomen **werkloosheid**. Na een lange periode van voortdurend groeiende werkgelegenheid gedurende de jaren '50 en '60, waarin ook vele gehuwde vrouwen en buitenlandse werknemers werden gemobiliseerd en ook minder-geschikte werknemers een arbeidsplaats vonden, trad kort na 1970 een daling van de werkgelegenheid op ten gevolge van conjuncturele inzinkingen en structurele verschuivingen in het economische proces, nationaal en internationaal. Daartegenover bleef de beroepsbevolking jaarlijks met enkele tienduizenden groeien, met name door toenemend aanbod van gehuwde vrouwen. De werkloosheid, die omstreeks 1970 slechts ongeveer 30.000 mensen betrof, steeg tot circa 830.000 in 1984. In 1985 treedt voor het eerst weer een daling op.

Overigens bestaat het recht op werkloosheidsuitkering, indien de werkloze onvrijwillig werkloos is geworden en blijft het slechts bestaan zolang de ontvanger bereid is actief te zoeken naar een passende werkkring en die vervolgens te aanvaarden, casu quo een scholing te volgen of op andere wijze mee te werken aan het vergroten van zijn of haar kans op terugkeer in het arbeidsproces.

De groei van het aantal **arbeidsongeschikten** is voor een deel te wijten aan de vaak slechte arbeidsomstandigheden (te zware lichamelijke inspanning, grote psychische druk, onregelmatige arbeidstijden, ongezond en onveilig arbeidsklimaat), die steeds meer mensen ziek of gebrekkig maken. Dit is een keuze uit een groot aantal door Aarts c.s. genoemde variabelen.⁷ Voor een ander, aanzienlijk deel is de groei van het aantal arbeidsongeschikten veroorzaakt door de werkloosheid, in die zin dat mensen met een verminderde arbeidsgeschiktheid eerder dan gezonde mensen werkloos worden en vooral werkloos blijven, ook al kunnen en willen zij werken. Het aantal verborgen werklozen in de arbeidsongeschiktheidsverzekering is in 1980 door Van den Bosch en Petersen op ongeveer 190.000 geschat⁸ en zal nu nog hoger zijn. De toestroming naar de arbeidsongeschiktheidsverzekering is ten dele het gevolg van een selectieproces bij het ontslaan casu quo aanstellen van personeel, ten dele van het wegvallen van arbeidsplaatsen als zodanig. Juist bij het vernietigen van arbeidsplaatsen in een situatie van structurele werkloosheid hebben minder-valide, oudere en minder-flexibele werknemers een geringere kans hun arbeidsplaatsen te behouden.

De arbeidsongeschiktheidsverzekeringen kennen uiteraard de voorwaarde, dat de aanvrager of ontvanger van een uitkering niet of niet volledig in staat is tot het verrichten van arbeid. Ook vragen zij van de uitkeringsgerechtigden een positieve opstelling ten opzichte van voorzieningen die tot hun gehele of gedeeltelijke herstel en daardoor tot herintreding in het arbeidsproces zouden kunnen leiden.

Een minstens even krachtige groei geeft de AOW te zien. Hier nam het aantal uitkeringsgerechtigden toe van 1.061.000 in 1970 tot 1.410.000 in 1984. Volgens berekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek zal het aantal bejaarden van 1.615.000 in 1980 tot 3.239.000 in 2030 stijgen. Uitgedrukt in een percentage van de bevolkingscategorie 15- tot 64-jarigen is dit een toeneming van 17,4 tot 36,6.⁹ Dit heeft volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau tot gevolg, dat de uitgaven voor de AOW in die periode zullen verdubbelen. Door dezelfde demografische veranderingen zullen bovendien de uitgaven voor de WAO en de AAW met 27% omhoog gaan. Daartegenover staat een kleine daling voor de AWW en de ZW, een daling met 34% voor de AKW.¹⁰

Er is ook enige invloed van de arbeidsmarkt op de volume-ontwikkeling van de ZW. Na een gestadige toeneming van het ziekteverzuim over een lange reeks van jaren, vindt sinds enkele jaren merkbaar een daling plaats. Een mogelijke verklaring hiervoor is, dat na het vertrek van ouderen, minder-geschikten en anderen met een betrekkelijk groot verzuimrisico uit het arbeidsproces het resterende bestand van werkenden bestaat uit mensen met gemiddeld een iets betere gezondheid. Een andere verklaring zou kunnen zijn, dat men onder de druk van dreigende werkloosheid iets minder gemakkelijk verzuimt als men zich ziek voelt. In een periode met een gespannen arbeidsmarkt kunnen zich tendenties in tegenovergestelde richting voordoen. In zo'n periode spelen evenwel ook de sterk opgevoerde produktiviteit en de druk op het beschikbare personeel een rol. Over het algemeen bestaat hier voor de verzekerde een marge voor persoonlijke beslissingen over thuisblijven of het werk hervatten. De een maakt van die marge een verantwoord gebruik, terwijl de ander geneigd is die marge volledig te benutten of zelfs te overschrijden. Er zijn overigens vormen van sociale controle die beide soorten beslissingen niet geheel aan het individu overlaten.¹¹ De Gier betreurt het, dat tot op heden interdisciplinair onderzoek naar de oorzaken van volumegroei vrijwel geheel ontbreekt. De gevonden verklaringen zijn dan ook veelal partieel, eenzijdig gericht en dus van relatief beperkte waarde voor het beleid van zowel overheid als bedrijfsleven. Zelf tracht hij een minder partiële, dus meer algemene zij het tentatieve verklaring te ontwikkelen. Hij redeneert dat rationalisering, mechanisering en automati-

sering van de produktie sinds 1955 leidt tot stijgend ziekteverzuim. Later worden deze arbeidskrachten in toenemende mate vervangen door machines of door goedkopere arbeidskrachten (jongeren en vrouwen), waarbij de WAO zich goed leent voor een mensvriendelijke en gelegitimeerde uitstoot van te dure arbeid (ouderen). Vanaf 1973 gaat de arbeidsbesparende technologische ontwikkeling gepaard met een economische crisis. Naast de WAO worden andere alternatieven gezocht en gevonden voor de opvang van (verborgen) werklozen, namelijk de vervroegde-uittreedingsregeling en de verlengde WWV-uitkering, het vervangen van betaald werk door onbetaald werk door uitkeringsgerechtigden.¹¹

Overheidsmaatregelen

De overheid tracht de kosten van de sociale zekerheid terug te dringen door de uitkeringen te verlagen en het volume te verkleinen. Verlaging van uitkering komt onder meer tot uitdrukking in vermindering van het uitkeringspercentage voor de WW, de WWV, de WAO en de ZW tot 70 en het tijdelijk achterwege laten van de aanpassing van de uitkeringsbedragen aan de ontwikkeling van de lonen. Voorts is zij voornemens de uitkeringen ingevolge de WAO in het vervolg uitsluitend te baseren op de werkelijke mate van arbeidsongeschiktheid en dus niet langer met de "werkloosheidscomponent" rekening te houden.

Voor beperking van de volumegroei denkt de overheid onder meer aan verdeling van de werkgelegenheid (arbeidsduurverkorting, deeltijdarbeid, vervroegde uittreding), verkleining van de kring van uitkeringsgerechtigden (minder jongeren onder de Rww en de WWV), verbetering van de arbeidsomstandigheden, bevordering van het in dienst houden of nemen van gehandicapten - met name door middel van de komende Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (WAGW) -, beperking van de capaciteit van de WSW en de BKR, bestrijding van misbruik van de sociale-zekerheidsregelingen en verandering van de uitvoeringsorganisatie.

Veel succes heeft het zogenaamde volumebeleid tot dusver niet gehad. De Gier noemt hier drie oorzaken voor: (1) volumebeleid kan pas echt succesvol zijn als er voldoende arbeidsplaatsen beschikbaar zijn; (2) het volumebeleid is in het bedrijfsleven nooit echt goed aangeslagen vanwege de veronderstelde kostenverhogende effecten van bijvoorbeeld verbetering van arbeidsomstandigheden; (3) volumebeleid was te zeer een partieel beleid, onvoldoende aansluitend bij de feitelijke ontwikkelingen in de samenleving.¹¹

Zoals bekend komen er nog steeds onvoldoende arbeidsplaatsen beschikbaar, zeker in verhouding tot de gestadige toeneming van het netto-arbeidsaanbod met gemiddeld 50.000 per jaar gedurende nog een lange reeks van jaren. Men mag zich afvragen welk effect de bezuinigingen op de uitkeringen hebben. Op zichzelf leiden verlaging van uitkeringen uiteraard tot verlaging van kosten, maar ook de verdere effecten zijn van belang. Den Broeder jr. en Heijke hebben berekend, dat de voor 1984 en 1985 bedoelde bezuinigingen op de sociale zekerheid tot gevolg hebben, dat het bedrijfsleven, de overheid en de werkenden daarvan profiteren. Benuttingsgraad en arbeidsproductiviteit nemen toe; vooral op middellange termijn stijgt de tewerkstelling en daalt de werkloosheid. De gewonnen produktie verdwijnt echter naar het buitenland, terwijl de uitkeringsgerechtigden zoveel moeten inleveren dat de totale particuliere consumptie blijvend met 1% daalt. De verlaging van de minimumuitkeringen treft de economisch zwakkeren zo zwaar, dat het arbeidsaanbod toeneemt. De werkloosheid neemt daardoor toe en de particuliere consumptie daalt met bijna 2% voor middellange termijn.¹²

De beschreven stijging van uitgaven (prestaties, volume) in de sociale zekerheid is niet in de eerste plaats toe te schrijven aan gebrek aan beheersend vermogen bij de uitvoeringsorganen. Ze is primair het gevolg van beslissingen van ministers (of kabinetten) en de Staten-Generaal, vaak onder druk van de vakbeweging, soms ook van de werkgeversorganisaties en gesteund door adviesorganen. Langs die weg heeft de meermalen genoemde snelle uitbreiding en vernieuwing van het sociale-zekerheidsstelsel plaatsgevonden. Langs dezelfde weg zijn normen en clausules vastgesteld, die hebben gezorgd voor de regelmatige verhoging van de uitkeringsbedragen, gekoppeld aan de ontwikkeling van het gemiddelde brutoloon of het nettominimumloon.

De belangenorganisaties zelf zullen zolang mogelijk de positie verdedigen van degenen die zij vertegenwoordigen. Het is niet reëel van hen te verlangen dat ze de belangen van hun eigen leden en verdere achterban achterstellen bij die van anderen of zelfs maar tot een evenwichtige afweging van belangen komen. De conclusie moet zijn, dat het beleidsvormingssysteem van de sociale zekerheid zich moeilijk leent voor een beheersingsbeleid, dat op beperking van uitkeringen, verstrekkingen en andere rechten is gericht. Staatsrechtelijk gezien, ligt daarvoor de bevoegdheid wel bij regering en parlement, maar politiek- en bestuurssociologisch gezien, kan de macht van de werkgevers- en werknemersorganisaties, in directe zin als pressiegroepen, in indirecte zin als participanten in advies- en overlegstructuren, niet over het hoofd worden gezien. De ervaringen met de bezuinigingen op de sociale-zekerheidsuitgaven in de jaren '80 bevestigen deze conclusie, want het verzet van de maatschappelijke organisaties, die bij de beleidsvorming

zijn betrokken, tegen de bezuinigingsmaatregelen is groot. Soms zwicht de overheid voor dit verzet. In andere gevallen zetten regering en parlement hun plannen door ondanks de maatschappelijke weerstand. Maar Van Brussel merkt op, dat de overheid het zich niet kan veroorloven bij voortduring de opvattingen van grote maatschappelijke groeperingen te negeren en dat een minister of staatssecretaris niet verder kan springen dan zijn parlementaire polsstok lang is.¹³ De coöperatie tussen de centrale overheid en haar "sociale partners" is kennelijk niet zo intens, dat het mogelijk is gezamenlijk een werkbaar plan te ontwerpen om tot een verantwoorde beheersing van ontwikkelingen op het gebied van de sociale zekerheid te komen. Er is verder sprake van een verwijdering tussen de partijen op het beleidsvormingsniveau.

Uitvoeringsbeleid

De invloed van de uitvoeringsorganen is tot op zekere hoogte beperkt en voor sommige regelingen uiterst beperkt. De wetgever heeft over het algemeen duidelijk de doelgroepen en de doeleinden geformuleerd, zodat van **conditionele programmering** gesproken zou kunnen worden. De hoogte en duur van de uitkeringen, inclusief de aanpassingen van de uitkeringen aan de loonontwikkeling, zijn wettelijk bepaald, zodat de uitvoeringsorganen niet in staat zijn een royaler of zuiniger uitkeringsbeleid te voeren. Wel is het mogelijk dat de uitvoeringsorganen door de wettelijke normering van de uitkeringsbedragen in globale termen, bijvoorbeeld 70% van het loon dat de verzekerde had kunnen verdienen, bij de toepassing van de looncompensatieregelingen (WW, WWV, WAO, ZW) de daglonen wat ruimer of beperkter vaststellen. Op dit punt zorgen de SVR en de FBV echter weer voor enige coördinatie van wetstoepassing.

Ook de voorwaarden voor het recht op uitkering liggen wettelijk vast, waardoor de uitvoeringsorganen in principe niet de vrijheid hebben meer of minder aanvragen te honoreren. Pierik brengt onder de aandacht dat de uitgaven van de sociale zekerheid een **open-eind-karakter** hebben: deze uitgaven staan niet onder de vigeur van een budgetmechanisme, doch komen autonoom tot stand indien een zekere gebeurtenis zich voordoet, zoals geboorte, ziekte en pensionering. De sociale-zekerheidsuitgaven kennen een autonome, trendmatige groeivoet, die voornamelijk wordt bepaald door de volume-ontwikkeling, d.w.z. de groei van het aantal kinderen, zieken, bejaarden, enzovoort.¹⁴

Hierbij geldt echter dat de wetgever aan de uitvoeringsorganen vaak de operationalisering van de uitkeringsvoorwaarden heeft overgelaten en daarbij een zekere beleidsruimte heeft gegeven. Dit geldt niet zo zeer voor de zogenaamde demografische verzekeringen (AOW, AWW en AKW), waarbij in het uitvoeringsproces het recht op uitkering betrekkelijk eenvoudig is vast te stellen, maar bijvoorbeeld

wel enigermate voor de looncompensatieverzekeringen (WAO, ZW en WW) en de WWV, in meerdere mate de ABW, de Rww en de Rz. Weliswaar zijn de uitvoerders aan de regels en bedoelingen van de genoemde regelingen gebonden, maar zij bepalen in feite of, wanneer en hoe stringent zij een aantal uitkeringsvoorwaarden, weigerings- en uitsluitingsbepalingen en sanctiebepalingen zullen toepassen. Hier nadert men de zogenaamde **doelprogrammering**. Zij kunnen zowel een actief als passief uitvoeringsbeleid ontwikkelen. Op die manier hebben zij een niet te onderschatten invloed op de omvang van het gebruik, zowel in gunstige als in ongunstige zin.

In het kader van de **ziektekostenverzekering** is de ontwikkeling van kosten en volume in ruime mate afhankelijk van het bestuur in plaats van de wetgever, omdat het tot het beleid van de minister, de Ziekenfondsraad en de ziekenfondsen behoort ten aanzien van de aard, omvang, samenstelling en prijs van de verstrekkingen beslissingen te nemen. Dit bestuurssysteem kan bepalen verstrekkingen wel of niet in het "ziekenfondspakket" op te nemen. In sommige gevallen beslist de wetgever. Overigens zijn er sterke invloeden die het bestuurssysteem moeilijk kan tegengaan, zoals nieuwe behandelingsmethoden, geneeswijzen en medicijnen, de ontwikkeling van nieuwe specialismen en het uitbreken van epidemieën. Tussen de geneesmiddelenindustrie, de medici en de uitvoeringsorganen vinden buiten de invloed van de wetgever interactieprocessen plaats, die maken dat aanzienlijk meer medicijnen worden gebruikt dan de cliënt nodig heeft. In ziekenhuizen worden patiënten vaak onnodig lang vastgehouden. Medicalisering en hospitalisering voeren het aanbod en de vraag op binnen het kader van een elastisch toepasbare wetgeving. Financiering van specialisatie per verrichting lokt activiteiten uit.

Ook bij de toepassing van de **ABW** hangt veel af van het inzicht en de aandacht van de uitvoeringsorganen. Weliswaar kent de ABW landelijke normbedragen voor de uitkeringen, maar de hoogte van de uitkering hangt vaak af van persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden, die slechts de uitvoerder kan beoordelen. Voorts bevat deze wet een aantal globaal omschreven uitkeringsvoorwaarden, die veel vergen van het interpretatievermogen van de uitvoerende instanties. Ook hier geldt dat kosten en volume in ruime mate door het uitvoeringsbeleid worden bepaald.

Het uitvoeringsproces omvat ook het gedrag van de cliënten van de sociale zekerheid en de interacties tussen uitvoerders en cliënten. Op dat microniveau blijken in het bijzonder op het volume grote invloeden uit te gaan.

De neiging bestaat de beheersing vooral te zoeken in het vergroten van de greep op de uitvoeringsstructuren en -processen. Daarvan getuigen de voorstellen inzake de reorganisatie, die de regering tot dusver heeft gedaan. Madlener maakt

bij die voorstellen de kritische kanttekening, dat ze niet nader ingaan op de beheersing van het beleidsvormingsproces. Juist op dat niveau immers kunnen zeer belangrijke beslissingen vallen, die van enorme importantie zijn voor het gehele beheersingsproces. Hoe strak men ook het uitvoeringsvlak beheerst, één besluit op beleidsvormingsniveau kan bij wijze van spreken een verdubbeling van kosten betekenen. Hij noemt als voorbeelden de invoering van de AAW in 1976 en de uitbreiding van de AAW tot gehuwde vrouwen in 1979.¹⁵ Brevoord is zo mogelijk nog kritischer door de overheid te verwijten dat zij verantwoordelijk is voor de sociale wetgeving en daarmee voor de volume-ontwikkeling, maar dat regering en parlement proberen onder hun verantwoordelijkheid uit te duiken door de uitvoeringsorganen aan te spreken op tekort aan efficiency. Maar zolang de politieke moed ontbreekt om het volume nu eens serieus aan te pakken en uit te spreken waar men met de sociale voorzieningen naar toe wil, kan ook de uitvoeringsproblematiek niet worden aangepakt. Men weet niet precies wat men wil beheersen.¹⁶

4.3. Uitvoeringsorganisatie en beheersing van beleid

Uit de beschrijving van de bestaande uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid is gebleken, dat tal van organisaties belast zijn met de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid, zoals dat door de wetgever en bestuurlijke organen is geformuleerd. Die organisaties vertonen in verschillende opzichten, zoals doelgroep, functie en bevoegdheden, pluriformiteit. Er is geen sprake van een interorganisationeel netwerk over het ganse beleidsterrein, laat staan van één bestuurlijk systeem.

De uitvoeringsorganisatie valt dus uiteen in verschillende **systemen**, die niet door één coördinerend orgaan, toezichthoudend orgaan of minister worden overkoepeld. De verdeling van bestuurlijke taken en bevoegdheden, de relaties tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering en de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties zijn op verschillende manieren wettelijk geregeld en bestuurlijk-organisatorisch uitgewerkt.

Er zijn bij deze uitvoeringsstructuur enkele kritische kanttekeningen te maken. De eerste is dat er **teveel organisaties** zijn, die bovendien gegroepeerd zijn naar wetten in plaats van naar cliënten, waardoor de toegankelijkheid gering is en er vaak verwijzingen en overgangen nodig zijn. Dit hangt samen met het feit, dat er een groot aantal wetten en aanvullende regelingen is, wat het geheel ondoorzichtig en onoverzichtelijk maakt. De uitvoeringsorganen hebben bovendien de wetgeving door nadere regelgeving nog verder gedifferentieerd, met name naar bedrijfstakken en beroepsgroeperingen.

Dit draagt ertoe bij, dat de organisatie vaak **bureaucratisch** is, dus wordt gekenmerkt door specialisatie, hiërarchisering, formalisering, standaardisering en routinisering. Ook is de organisatie vaak **technocratisch**, want de macht van de deskundigen is onmisbaar. Rieken, Muffels en Fruytier signaleren een technocratische wijze van oplossen van problemen doordat wordt gezocht naar algemene en rationale oplossingen op basis van door deskundigen aangedragen inzichten, waarbij een strikte scheiding wordt aangebracht tussen sturen en uitvoeren, voor confligerende doeleinden geen plaats is en sprake is van hiërarchische controle en sturing.¹⁷ Juist als wetgeving, beleidsvorming en uitvoering ingewikkeld zijn, waardoor noch politici, noch cliënten het geheel kunnen overzien, en als bovendien de afstand tussen beleid en toepassing groot is, krijgt de macht van de technocratie alle kans. In de sociale zekerheid is deze technocratie, in combinatie met centralisme en bureaucratie, duidelijk aanwezig. De uitvoering is in juridisch en financieel opzicht efficiënt en zorgvuldig te noemen, maar is zwak ontwikkeld op het punt van de sociale begeleiding van de cliënten, wat nadelige gevolgen kan hebben voor het gebruik van de sociale zekerheid. Deze karakterisering geldt vooral voor de bedrijfsverenigingen en het GAK, minder voor de gemeenten (sociale diensten), waar de juridische benadering niet zo sterk wordt geaccentueerd en de psycho-sociale aspecten van de dienstverlening meer aandacht krijgen.

De uitvoeringsprocessen (uitkeringen en verstrekkingen, informatie, begeleiding, controle, enzovoort) zijn **onvoldoende gecoördineerd**. Tevens is de coördinatie met de activiteiten van uitvoeringsorganen op andere gebieden, zoals arbeidsbureaus en medische instellingen, gebrekkig te noemen. Dit geldt met name ten aanzien van de werknemersverzekeringen. De relatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering kent een tekort aan cybernetische voorzieningen. De verdeling van de bestuurlijke bevoegdheden en middelen is niet altijd duidelijk geregeld of consequent uitgewerkt. De invloed van de centrale overheid op de beleidsvorming en -uitvoering is gering. De positie van de toezichthoudende organen is zwak. De terugkoppeling van de beleidsuitvoering naar de beleidsvorming is matig en onsystematisch, zodat er geen sprake is van de door mij genoemde strategische beleidsuitvoering.

Er is in het algemeen slechts een **geringe invloed van de cliënten op de uitvoering** (en de vorming) van het beleid, behalve in algemene zin door de deelneming van de vakbeweging aan de besturen van de uitvoeringsorganen. De behandeling van cliënten is vaak onpersoonlijk en afstandelijk. Verder worden cliënten niet altijd op de juiste wijze geholpen overeenkomstig hun problemen en mogelijkheden. Daartegenover slaagt de uitvoeringsorganisatie er onvoldoende in overbodig gebruik en fraude te voorkomen.

Het is begrijpelijk, dat bij aanwijsbaarheid van zoveel knelpunten het beheersend vermogen van de uitvoeringsorganisatie niet optimaal is. Geers en Kooiman concluderen, dat de veelheid van wetten en de taken en bevoegdheden van die organisaties een moeilijk stuurbaar systeem voor beleidsvoerders geven, zodat een beheersingsprobleem bestaat.¹⁸

Het gebrek aan coördinatie is merkbaar op de twee gevoeligste sociale-zekerheidsgebieden: de arbeidsongeschiktheids- en ziekteverzekering respectievelijk de werkloosheidsregelingen. Op het gebied van de **ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen** hebben bedrijfsverenigingen (ook het GAK), de GMD, de bedrijfsgezondheidszorg en de curatieve geneeskunde allemaal invloed op de behandeling van de patiënten en daarmee de hoogte en duur van de uitkeringen, alsmede op de aard, duur en kosten van de voorzieningen, maar ook de coördinatie van taken en verantwoordelijkheden is niet goed geregeld. De GMD heeft door middel van zijn adviezen feitelijk een beslissende invloed op de genoemde variabelen, maar de verantwoordelijkheid ligt bij de bedrijfsvereniging, die geen zeggenschap over de GMD heeft. Er is onvoldoende samenwerking en afstemming tussen de verzekeringsgeneeskundige, de bedrijfsgeneeskundige en de huisarts. Door lange wachttijden en vertraging in de medische behandeling is het volume aanzienlijk groter dan nodig is. Door te late herkenning en behandeling van arbeidsongeschiktheid tijdens de ZW-periode (het eerste uitkeringsjaar) treden iatrogene invloeden op.

Op het gebied van de **werkloosheidsregelingen** is coördinatie met de diensten voor de arbeidsvoorziening, in het bijzonder de gewestelijke arbeidsbureaus, van groot belang voor de beheersing van het beleidsproces. Bij toepassing van die regelingen is immers het recht op uitkering gekoppeld aan de bereidheid tot het zoeken en aanvaarden van passende arbeid, eventueel na eerst aan een scholingscursus te hebben deelgenomen. In menig geval spreekt ook de fysieke of psychische geschiktheid van de uitkeringsgerechtigde een rol, waardoor ook de GMD en instellingen op het terrein van de gezondheidszorg moeten worden ingeschakeld. Bovendien kan toepassing van de WSW of de WAGW geboden zijn. Tenslotte zijn er allerlei werkloosheidsmaatregelen en sociaal-culturele activiteiten van de gemeenten vaak van belang. Vergeleken met de verscheidenheid van mogelijke activiteiten is de coördinatie tussen de bedrijfsverenigingen c.q. de sociale diensten enerzijds en de gewestelijke arbeidsbureaus, GMD, sociale werkvoorzieningschappen, bedrijfsgezondheidsdiensten en andere instellingen naar algemene opvatting onvoldoende.

Ook op het gebied van de **ziektekostenverzekeringen** is de beheersing door de uitvoeringsorganen, de ziekenfondsen, niet optimaal te noemen. Dit komt in de eerste plaats door de onafhankelijke positie van huisartsen, specialisten,

fysiotherapeuten, apothekers, ziekenhuizen, psychiatrische inrichtingen enzovoort, alsmede de farmaceutische industrie, die in ruime mate bepalen welke middelen, behandeling, verpleging e.d. wordt geboden, met welke omvang en variatie, gedurende hoeveel tijd en tegen welke prijs. Op prijs en volume is wel enige invloed via nieuwe regelgeving (Wet Tarieven Gezondheidszorg, Wet Voorzieningen Gezondheidszorg) via budgeteringsmethoden en capaciteitsbeperking ("beddenreductie") en via overeenkomsten tussen ziekenfondsen en medici e.d., maar men mag de macht van de kartelachtige organisaties van medici, apothekers, ziekenhuizen, farmaceutische industrie en handel, etc. (het "medisch-industrieel complex") niet onderschatten. Bovendien beïnvloedt de medisch-farmaceutische wereld via reclame de vraag van de patiënten. De "countervailing power" van de ziekenfondsen is, ondanks hun bundeling in de VNZ, nog zwak. Bovendien worden de meeste ziekenfondsen door "medewerkers" (artsen, e.d.) bestuurd, sterk gebonden aan de machtige "maatschappijen" voor de geneeskunde, de tandheelkunde en de farmacie.

Invloed door of namens de overheid

Opvallend is dat de centrale overheid niet of nauwelijks rechtstreeks in de besturen van de uitvoeringsorganen is vertegenwoordigd. Slechts in de besturen van de SVB en het AWF is een ministerieel vertegenwoordiger als lid opgenomen, terwijl in de besturen van het AOF en het AAF een ministeriële vertegenwoordiger als waarnemer aanwezig is. Wel benoemt de minister van SZW een derde van de bestuursleden van de SVB, het AWF, het AOF en het AAF, maar de benoemde leden functioneren onafhankelijk van de overheid.

Mannoury meent dat de uitvoering door SVB en raden van arbeid beantwoordt aan de noodzaak van een centralistisch opgezette uitvoering met sterke overheidsinvloed. Ondanks de territoriale decentralisatie (in feite functionele decentralisatie, AdB) acht hij een vergaande eenheid van beleid gewaarborgd. Deze kan ook niet worden gemist, omdat de volksverzekeringen worden gefinancierd door middel van uniforme premies, die in algemene fondsen worden gestort. Bij een dergelijk systeem is een uniform beleid ten aanzien van uitkeringen onontbeerlijk. De sterke coördinatie tussen de raden door bemiddeling van SVB en Vereniging van Raden van Arbeid maakt grote afwijkingen van deze uniformiteit onmogelijk.¹⁹ Over het algemeen kan de invloed van de overheid op de uitvoering van de AOW, de AAW en de AKW voldoende worden geacht, omdat het beleid vrijwel geheel in de wetgeving is geconditioneerd en de uitvoering relatief weinig aanvullende regelgeving of bijzondere uitvoeringsbesluiten nodig maakt. Dit ligt echter geheel anders bij de uitvoering van de WW, de ZW, de WAO en de AAW, die met nadere beleidsinvulling gepaard gaat. De bedrijfsverenigingen voeren een eigen uitvoe-

ringsbeleid, waarmee de overheid weinig directe bemoeienis heeft. Wel bevordert de Federatie enige uniformiteit.

Ook indirect - via de toezichthoudende organen - is de invloed van de overheid op de uitvoeringsorganen gering. Zij is slechts met een waarnemer in de SVR-vergaderingen vertegenwoordigd. Wel is de SVR verantwoordelijkheid aan de minister van SZW verschuldigd. Deze kan besluiten van de SVR ter schorsing of vernietiging aan de Kroon voordragen. De minister kan de SVR aanwijzingen geven met betrekking tot de uitvoering van zijn taak. De SVR moet jaarlijks verslag van zijn werkzaamheden aan de minister uitbrengen.

Prins en Polak hebben in een advies over de positie van de SVR het statuut van deze raad ondoordacht, ondoorzichtig, onevenwichtig en misleidend genoemd. De bevoegdheid van de Kroon tot het schorsen of vernietigen van besluiten van de SVR wegens strijd met de wet of het algemeen belang wekt de indruk, dat de SVR een autonoom lichaam zou zijn, dat zou handelen zonder gebonden te zijn aan bevelen van hoger gezag. Daarmede is echter niet verenigbaar dat de SVR verantwoordelijk is aan de minister en van hem aanwijzingen kan ontvangen, want dit creëert een verhouding van ondergeschiktheid. Zij bevelen aan de status van de SVR opnieuw te bezien.²⁰ Deze aanbeveling verdient krachtige ondersteuning.

De **Sociale Verzekeringsraad** neemt in de bestuurlijke organisatie van de sociale verzekering geen duidelijke plaats in. De OSV kent wel bepaalde toezichthoudende, coördinerende en adviserende taken aan de SVR toe, maar doel en functie geeft zij niet expliciet aan. Het is evenmin duidelijk of de SVR een overheidsorgaan dan wel een orgaan van het georganiseerde bedrijfsleven is. Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp-OSV is geen ondubbelzinnige uitspraak over de status of het karakter van de SVR gedaan. Evenmin is helder of de SVR nu wel of niet leiding aan het uitvoeringsproces mag geven, want tegenover de coördinerende en toezichthoudende functies is bij herhaling de autonomie van de uitvoeringsorganen beklemtoond.

Het te bespreken ambtelijke Interimrapport over de beheersing van het uitvoeringsproces maakt bij de taakstelling en het functioneren van de SVR een aantal kritische opmerkingen. Wat de toezichthoudende taak betreft, vraagt het rapport aandacht voor het feit dat de in de SVR vertegenwoordigde centrale organisaties of de bedrijfstakorganisaties ook de besturen leveren voor de uitvoeringsorganen, zodat leden van de toezichthoudende SVR en de bestuursleden van de onder toezicht gestelde organen nauw met elkaar verbonden zijn. Volgens het rapport is het moeilijk als lid van de SVR toezicht te moeten uitoefenen op een uitvoeringsorgaan, waarin een bestuurder van dezelfde organisatie (of de achterban) als bestuurslid zitting heeft. De functie van toezichthouder kan op deze wijze niet goed tot haar recht komen. Aannemelijk is dan ook, dat de huidige wijze van

samenstelling van de SVR een effectief toezicht als instrument voor de beheersbaarheid belemmert.²¹ Inderdaad mag men veronderstellen, dat de meerderheid van de SVR-leden niet geneigd zal zijn zich spoedig te verzetten tegen een beslissing van hun collega's in het bestuur van een bedrijfsvereniging, een sociaal fonds of het GAK.

Het Interimrapport is geschreven vanuit de vooropgestelde behoefte aan grotere beheersbaarheid van het uitvoeringsproces. Hoewel de opstellers van dit rapport erkennen dat de uitvoeringsorganen in het algemeen zorgvuldig te werk zijn gegaan en daardoor hebben bijgedragen tot de beheersing in enge zin, stellen zij dat de beheersing van het totale proces ook in de uitvoering onvoldoende tot haar recht is gekomen. Zij menen te mogen vaststellen, dat bijvoorbeeld de mogelijkheden welke op elkaar afgestemde geautomatiseerde administraties hadden kunnen bieden voor beleidsrelevante kwantitatieve en kwalitatieve informatie van het "uitvoeringsgebeuren" onvoldoende zijn benut. Wellicht is hier debet aan een wat beperkte opvatting van de organen als uitvoerders, waardoor aan de relatie met de beleidsvorming onvoldoende aandacht is besteed. Ook het grote aantal organen en hun opvattingen over autonomie kunnen worden aangemerkt als een belemmering voor de beheersbaarheid. Daarnaast speelt een rol dat de uitvoering van een deel van de werkloosheidsregelingen (WWV en Rww) is opgedragen aan de gemeenten, waarmee onvoldoende coördinatie tot stand is gekomen.²²

Ook op andere plaatsen in dit rapport komt de geringe mate van coördinatie op regionaal vlak tussen uitvoeringsorganen op verschillende, interdependente beleidsgebieden met nadruk ter sprake, met name met het oog op de nadelige effecten daarvan voor de volumebeheersing.

Voorts merken de opstellers van het Interimrapport op, dat ook van de kant van de SVR te weinig aandacht is geweest voor de beheersbaarheid van het totale uitvoeringsproces. Het door de SVR uitgeoefende toezicht is in hoofdzaak als repressief te karakteriseren. Voor een goede beheersbaarheid is echter ook preventief toezicht noodzakelijk. De rapporteurs vinden dat het preventieve toezicht duidelijker in de wet moet worden aangegeven. Zij geven als hun oordeel dat toezicht slechts effectief kan zijn, indien naast mogelijkheden van overleg ook hanteerbare sancties aanwezig zijn. De OSV bevat echter slechts enkele, weinig reële sanctiebepalingen. Tenslotte merken zij op, dat het toezicht van de SVR zich in de praktijk in hoofdzaak beperkt tot wetstechnische en financiële aspecten van de uitvoering. Bij de noodzakelijke beheersingsactiviteiten dient het echter meer te gaan om het tijdig onderkennen van tendenties in het "sociale gebeuren" die zonodig tot beleidswijziging zouden moeten leiden.²³

Het door de organisatiebureaus Berenschot en Bosboom en Hegener aan de SER uitgebrachte Eindrapport voegt hieraan toe, dat de OSV de SVR weinig mogelijkheden biedt tot directer ingrijpen in het beleid van de uitvoeringsorganen dan via de minister. In de praktijk heeft dat ertoe geleid, dat het toezicht van de SVR zich in hoofdzaak beperkt tot wetstechnische en financiële aspecten van de uitvoering. Toch noemt dit rapport de toezichtfunctie essentieel voor de politieke verantwoordelijkheid van de minister, die de mogelijkheid moet bezitten onafhankelijk van de door de wet aangewezen uitvoeringsorganen toezicht te houden op het totale functioneren van het uitvoeringssysteem. Dit betreft ook het steeds meer benadrukte criterium van legitimiteit van maatschappelijke organisaties.²⁴ Volgens beide rapporten is dus noch de politieke invloed, noch de invloed van het toezichthoudend orgaan op de besluitvorming en het functioneren van de uitvoeringsorganen bijster groot te noemen. Bovendien vertoont de competentiestructuur door de verschillende manieren waarop het toezicht per wet of per uitvoeringsorgaan is geregeld een chaotisch beeld.

Het Interimrapport uit ook kritiek op de afbakening van taken tussen de SVR en de FBV. Hoewel de wetgever de FBV bij de totstandkoming van de OSV geen officiële positie heeft toegekend, maar de SVR als het coördinerend orgaan van de bedrijfsverenigingen heeft gezien, zijn er in de loop der jaren tal van dublures en competentiekwesties tussen beide organen geweest. De FBV stelt zich op het standpunt, dat de SVR slechts een gecoördineerde uitvoering moet voorschrijven, als op basis van vrijwilligheid een noodzakelijke coördinatie niet kan worden bereikt of niet voldoet aan de eisen die de SVR als toezichthouder meent te moeten stellen. De SVR bestrijdt dat hij slechts mag coördineren bij gebleken discoördinatie.²⁵

Het Eindrapport merkt op, dat de coördinerende bevoegdheden tussen de SVR en de FBV onvoldoende zijn afgebakend. Het voegt nog toe, dat in de OSV voor de FBV geen coördinerende taak is aangewezen.²⁶

Het toezicht van de Ziekenfondsraad op de ziekenfondsen is volgens wettelijke bepalingen gedetailleerd en stringent. De ZFR bestaat echter bijna uitsluitend uit personen, die functies bekleden bij ziekenfondsen, verzekeringsmaatschappijen of de gezondheidszorg, zodat men toezicht uitoefent op zichzelf en op elkaar. Van de toezichthoudende functie van de ZFR mag men geen overdreven voorstellingen hebben, omdat elke groepering haar eigen belangen verdedigt en men daardoor functioneert op basis van coalities. Meestal vinden de leden uit de kringen van werkgevers, gezondheidszorg en ziektekostenverzekering elkaar in hun verzet tegen de leden uit de vakbeweging, die voor de verzekerden plegen op te komen. Nog steeds heeft de ZFR, waaraan overeenkomsten tussen ziekenfondsen en medici ter goedkeuring moeten worden voorgelegd, vrijwel geen invloed op de inhoud van deze overeenkomsten, omdat dit in strijd zou zijn met het vrije ondernemerschap c.q. uitoefenen van het vrije beroep.

Binnen het systeem van de sociale overheidsvoorzieningen is de invloed van de overheid per definitie groter, omdat de overheid alle regelende en bestuurlijke taken zelf vervult. De taken zijn echter over de centrale overheid en de gemeenten verdeeld, zodat toch de vraag kan worden gesteld of de uitvoering door de gemeenten in medebewind bijdraagt tot de beheersing van het beleidsproces.

Er is al op gewezen dat de uitvoering van de sociale overheidsvoorzieningen niet gedetailleerd reeds door de regelingen is ingevuld, omdat de omstandigheden van de cliënten nogal verschillen. Er is noodzakelijkerwijze veel overgelaten aan het inzicht van de gemeenten, de sociale diensten en de werkvoorzieningsschappen inbegrepen, waardoor het mogelijk is dat de uitvoering niet geheel volgens de bedoelingen van de centrale overheid verloopt. Nu past bij medebewind een zekere marge voor de gemeenten, zelf ook overheid zijnde, zodat zij rekening kunnen houden met de situatie van cliënten in hun gebied. De centrale overheid wil uiteraard er zeker van zijn, dat de gemeenten in overeenstemming met de wet handelen. Dit betekent dat zij behoefte heeft aan middelen om een beleidsuitvoering te bevorderen, die naar haar zienswijze past in het kader van de wet.

Om dat te bevorderen heeft de centrale overheid, in casu de minister van SZW, de beschikking over het instrument van toezicht. Dat instrument heeft elementen van controle en bewaking in zich, maar ook overleg en samenwerking. Als een gedeconcentreerde rijksdienst vervult per provinciaal gebied het **Rijksconsulentschap Sociale Zekerheid** toezichthoudende functies. Deze functies zijn vooral: beleids-overdracht (informatie en advies aan en overleg met de gemeenten en hun uitvoerende instellingen) om een verantwoorde en doeltreffende uitvoering te helpen bewerkstelligen; bevordering van gecoördineerd beleid van gemeentelijke instellingen, gedeconcentreerde rijksdiensten en andere instellingen op de gebieden van sociale zekerheid, arbeidsvoorziening, gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening e.d.; beleidstoetsing (administratieve en financiële controle op de wetstoepassing, met name de uitgaven); signalering van ontwikkelingen aan de minister via het Directoraat-Generaal Sociale Zekerheid, vaak ondersteund door rapporten, adviezen en onderzoek; evaluatie (toetsen van beleidsvoornemens op uitvoeringsaspecten, inclusief uitvoerbaarheid). Te zamen genomen is dus het rijksconsulentschap een belangrijke communicatieve schakel in het tweerichtings-verkeer tussen rijk en gemeenten, hetgeen een wisselwerking tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering oplevert. In dit verband mag ook het overleg tussen het ministerie van SZW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging Divosa worden vermeld.

Dat het rijk via het rijksconsulentschap en via regels en voorschriften (niet te vergeten ook circulaires) het uitvoeringsproces tracht te beheersen, is in het bijzonder te verklaren door het feit dat het rijk de uitkeringen voor 100% (WSW,

WWV, BKR) of 90% (ABW) en de uitvoeringskosten geheel (WWV) of grotendeels (WSW, BKR) vergoedt. (De uitvoeringskosten van de ABW komen geheel voor rekening van de gemeenten.)

Hoewel via de rijksconsulenten een samenspel is opgebouwd, ondervinden de gemeenten de bemoeienis van het rijk vaak als te gedetailleerd en beperkend. Er is een onmiskenbare aandrang in de richting van globaler voorschriften en controle. Dit zou wellicht kunnen worden bereikt door middel van andere manieren van financiering, waarbij de gemeenten zelf meer verantwoordelijkheid en de consequenties van hun beleid zouden dragen. De WSW en de BKR zijn centralistischer opgezet dan nodig is.

Het is trouwens niet aantrekkelijk beheersing primair te laten afhangen van centraal toezicht. Terecht wijst de VNG er op, dat beheersing ook kan worden bereikt door doelmatigheid, zorgvuldigheid en doorzichtigheid van de uitvoeringsorganisatie zelf. Deze kan zorgen voor: (a) een zorgvuldige en nauwkeurige vaststelling van het recht op een uitkering; (b) een goede, verstandige opvang van de uitkeringsgerechtigden met, als het even kan, een begeleiding naar een plaats in het arbeidsbestel.²⁷

Er kan binnen het systeem van de uitvoering van de sociale overheidsvoorzieningen evenzeer als binnen de andere subsystemen in de praktijk **spanning tussen wetgeving of beleidsvorming en wetstoepassing of beleidsuitvoering** optreden, wanneer de wensen of verwachtingen van de cliënten onvoldoende kunnen worden gehonoreerd. Dit kan tot vermindering van de beheersing leiden. Een bekend voorbeeld is de druk op de gemeentelijke sociale diensten door de snelle groei van het aantal cliënten en de vermindering van de koopkracht van de uitkeringen, waardoor de diensten onvoldoende kunnen toekomen aan controlewerkzaamheden en minder bereid zijn sancties toe te passen. Elders heb ik geschreven over de verhoging van de werklast in kwantitatieve zin (aantal cliënten) en kwalitatieve zin (meer mensen met persoonlijke problemen). Het is begrijpelijk dat bij deze verhoogde bestuurlijke druk wettelijke regels en uitvoeringsvoorschriften geleidelijk gaan hinderen. Er is een duidelijk gespannen verhouding ontstaan tussen wat wetgever en rijksbestuurder uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, volumebeleid en financieel beheer wenselijk en nodig achten en wat de gemeentebestuurder via de sociale dienst feitelijk tot uitvoering kan brengen, soms tot uitvoering wil brengen.²⁸

Belemmeringen

Grünwald en Van der Meer noemen vier factoren die het "beheersingsbeleid" (waarmee zij bedoelen beleid voor terugdringen van kosten) bemoeilijken:

- a. het aantal niveaus dat bij de vormgeving en effectuering van beheersingsbeleid is betrokken, is groot: bestuurlijk, ambtelijk, parlementair-politiek; belangenbehartigende, adviserende en uitvoerende organen. Dit brengt afstemmings- en consensusproblemen met zich mee, omdat de specifieke rollen die deze niveaus in het beleidsproces spelen met beheersing niet compatibel zijn;
- b. het aantal actoren dat met verschillende, vaak concurrerende belangen op elk niveau opereert, is groot. Daardoor wordt besluitvorming niet alleen tussen de niveaus tot probleem, maar ook binnen de niveaus;
- c. de afstand tussen het beleidsformulerende en het uitvoerende niveau betekent dat de beleidsmakers geen directe relatie hebben met het beleidsveld. Dit levert naast kennis- of informatieproblemen ook motiveringsproblemen op. Het uitvoerende niveau voelt zich niet verantwoordelijk voor geprefabriceerde en opgelegde oplossingen;
- d. de autonomie en complexiteit van de uitvoerende systemen beperken het instrumentarium aan effectieve maatregelen, omdat directe beïnvloeding, vrij van neveneffecten, maar zeer beperkt mogelijk zo niet onmogelijk is.

Deze factoren bewerkstelligen voor de beleidsvoering belemmeringen van sociale en van inhoudelijk-rationele aard. Sociale belemmeringen doen zich in de beleidsvormende fase voor als gebrek aan consensus en in de uitvoerende fase als niet-coöperatief gedrag.²⁹ De door deze auteurs genoemde factoren zijn alle vier duidelijk herkenbaar in het bestuurlijke systeem van de sociale zekerheid. De invloed van deze factoren geldt niet slechts voor het door hen bedoelde beleid voor kostenbeheersing, maar ten volle voor de in deze studie bedoelde beheersing van het beleidsproces.

De verkenning naar de bijdrage van de uitvoeringsorganen tot de beheersing van het beleidsproces heeft enkele conclusies opgeleverd. De voornaamste conclusie was reeds geformuleerd in de vorige paragraaf, namelijk dat de beheersingsmogelijkheden vooral afhangen van de politieke wil en macht van regering en parlement en in dat verband van de invloed van maatschappelijke organisaties op de besluitvorming. Uit deze paragraaf kan daaraan de conclusie worden toegevoegd dat de uitvoeringsorganen slechts in geringe mate door of namens de overheid worden gestuurd, gecontroleerd en zonodig gecorrigeerd, omdat het preventief toezicht en de informatievoorziening onvoldoende ontwikkeld zijn, hetzij door een op dit punt ontoereikende wetgeving, hetzij door onvoldoende gebruik van wettelijke mogelijkheden, hetzij door een verkeerde samenstelling van de toezichthoudende organen. Met name op het gebied van de sociale verzekering is het toezicht door de rijksoverheid en de Sociale Verzekeringsraad respectievelijk de Ziekenfondsraad te gering om van beheersingsmacht te kunnen spreken.

Een andere conclusie is, dat de uitvoering hoofdzakelijk in handen is van de werkgevers- en werknemersorganisaties en andere organisaties van belanghebbenden, zoals medici e.d., die de besturen van de uitvoeringsorganen samenstellen, maar niet zijn onderworpen aan onafhankelijk, effectief toezicht. De structuur is corporatistisch van aard, waarbij de belangentegenstellingen worden overbrugd of geneutraliseerd door het gezamenlijk verdedigen van de verworven autonomie. Ook is vastgesteld dat de uitvoeringsorganisatie een bureaucratisch en technocratisch karakter heeft, op te grote afstand tot de cliënten staat en onvoldoende communicatie heeft met de beleidsvormende instanties. Er is dus geen sprake van strategische beleidsvoering, want daarvoor is de terugkoppeling te gering. Door de zojuist genoemde karakteristieken en door gebrekkige interne en externe coördinatie is het beheersend vermogen van de uitvoeringsorganen, dus hun bijdrage tot de beheersing van het beleidsproces, geringer dan wenselijk mag worden geacht. Tevens blijkt dat het uitvoeringssysteem naar wetten in plaats van naar problemen afgebakende systemen uiteenvalt, die onderling weinig interorganisatorische verbindingen hebben ontwikkeld om meerzijdige maatschappelijke bestaansrisico's van cliënten - individueel of categoriaal - adequaat te kunnen aanpakken. Een remmende factor is hierbij, dat het ene systeem een bedrijfstakgewijze gedifferentieerde en het andere systeem een regionaal gedifferentieerde uitvoering kent. Daardoor is de uitvoering onvoldoende gecoördineerd op de problematiek in de regionale of lokale situatie afgestemd. Voor zover er van geïntegreerde beleidsvorming op landelijk niveau sprake is, vindt deze niet haar complement in een geïntegreerde uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid.

Hoofdstuk 5

Belangenbehartiging en beleidsuitvoering

5.1. Inleiding: wetgeving en uitvoering

De belangen van de cliënten hebben uiteraard betrekking op de door hen gevraagde en verkregen voordelen van de sociale zekerheid in de vorm van prestaties: uitkeringen, vergoedingen, verstrekkingen en overige dienst- of hulpverlening. Deze prestaties zijn in de eerste plaats wettelijk geregeld in deze zin, dat de verschillende sociale-zekerheidsregelingen op aanvraag bepaalde rechten toekennen, indien cliënten in bepaalde omstandigheden komen te verkeren en aan bepaalde voorwaarden en voorschriften voldoen. Veelal geven de regelingen reeds tamelijk precies de grootte van de prestatie, bijvoorbeeld de hoogte van het uitkeringsbedrag en de duur van de uitkering, aan of bepalen ze hoe de uitvoeringsorganen de grootte van de aanspraak moeten vaststellen. Ook in dat geval is het in feite de uitvoerende instelling die ervoor moet zorgen dat de cliënten ontvangen waarop zij krachtens de regelingen recht hebben.

Bij de toepassing van een regeling zal het uitvoeringsorgaan in elk concreet geval over voldoende informatie betreffende de situatie van de cliënt moeten beschikken om zijn of haar situatie te kunnen definiëren en de regeling te kunnen interpreteren. Het hangt dus in elk geval van de kwaliteit van de uitvoering af, of een cliënt datgene ontvangt, tijdig en op de juiste wijze, waarop de regeling recht geeft. Bij het vaststellen van rechten in het vlak van vergoedingen voor verstrekkingen en sociale begeleiding, alsmede in de sfeer van verplichtingen, uitkeringsvoorwaarden en sancties hangt de toepassing van de wet sterk af van de specifieke omstandigheden van de cliënt, zodat beslissingen in ruime mate aan de bestuurlijke organen moeten worden overgelaten. De gedelegeerde beslissingsbevoegdheid berust uiteraard op de wet en de beslissingen moeten met de voorschriften en bedoelingen van de wet overeenstemmen, maar de feitelijke belangenbehartiging vloeit vooral voort uit de kennis, inzichten en keuzen van de uitvoeringsorganen.

Belangenbehartiging door beleidsuitvoering geschiedt in enigerlei samenspel tussen uitvoeringsorganen of uitvoeringsfunctionaris en cliënt(en). Of het bedoelde samenspel zodanig is dat mede daardoor de belangen van de cliënten goed worden gediend, hangt af van de houding van de uitvoeringsfunctionaris, de cultuur van de uitvoerende organisatie, de mogelijkheden voor het ontwikkelen van een adequaat uitvoeringsbeleid binnen de wettelijke en bestuurlijke kaders van het sociale-zekerheidsbeleid, alsmede van de vaardigheden van de burgers om hun eigen belangen te verdedigen en eventueel ook daarvoor steun te vinden bij belangenorganisaties, actiegroepen e.d.

Bij het laatste punt is ook van belang in hoever cliënten of hun organisaties invloed hebben op de beleidsuitvoering, eventueel de wetgeving, en daardoor op de behartiging van hun belangen. Dat aspect is zeker de aandacht waard, omdat immers belangenorganisaties op verschillende posities in de bestuurlijke organisaties zijn vertegenwoordigd.

5.2. Belangenbehartiging door wetgeving en wetstoepassing

Erder in deze studie is een overzicht gegeven van de sociale-zekerheidswetten, die in een lange geschiedenis tot stand zijn gekomen en soms zijn verbeterd of vervangen. Daaruit is naar voren gekomen, dat het huidige stelsel van sociale zekerheid vrijwel elk belangrijk bestaansrisico - hetzij voor alle werknemers, hetzij voor alle ingezetenen - dekt en dus op veelzijdige manier het belang van de Nederlandse burgers dient. Ook is een analyse gemaakt van de functies die de sociale zekerheid voor de doelgroepen vervult, waarbij een inkomensgarantiefunctie, onderverdeeld in een looncompensatiefunctie, een minimumvoorzieningsfunctie en een kostencompensatiefunctie, een inkomensherverdelingsfunctie, een preventiefunctie en een integratiebevorderingsfunctie zijn onderscheiden.

Het is in het bijzonder met betrekking tot de ~~inkomensgarantiefunctie~~ dat reeds de wetgever tamelijk nauwkeurig voorziet in de toekenning van rechten en dus zelf bepaalt op welke wijze en in welke mate een belang zal worden gediend. Bij de vervulling van de looncompensatiefunctie en de minimumvoorzieningsfunctie gelden normen, die het in de regel mogelijk maken op geobjectiveerde wijze en in dezelfde mate aan een belang tegemoet te komen. Weliswaar kan de uitvoeringsinstantie bij de toepassing van de ABW rekening houden met individuele omstandigheden en mogelijkheden, maar in de Bijstandsbesluiten landelijke normering en landelijke draagkrachtcriteria zijn de uitkeringsbedragen voor verschillende categorieën uitkeringsgerechtigden wel genoemd. Ook bij de ~~kostencompensatie~~functie heeft de wetgever in grote lijnen de rechten bepaalt, al kan door bestuurlijke maatregelen en het gebruik door de cliënten de belangenbehartiging worden verruimd of beperkt.

Hiermede vergeleken zijn de rechten met betrekking tot de preventiefunctie en de integratiebevorderingsfunctie globaler aangegeven en is de beleidsinvulling in ruimere mate aan de uitvoeringsorganen overgelaten, al heeft de wetgever wel zelf de opening daartoe geboden.

Het sociale-zekerheidsstelsel mag worden beschouwd als de kern of ten minste als een karakteristiek onderdeel van het aanbod van de Nederlandse verzorgingsstaat, die overwegend is opgebouwd naar het institutionele of universele model.

In Nederland zijn de sociale voorzieningen boven het niveau van minimale voorzieningen uitgegaan.

Pinker licht het verschil tussen het institutionele en het residuele model toe door te wijzen op het verschil in interpretatie van de economische ontwikkeling. Volgens het residuele model zal met de economische groei en de differentiatie van de welvaart armoede steeds minder voorkomen. Daarom moet het doel van de welzijnszorg steeds meer zijn zich selectief te buigen over een restcategorie, een slinkende minderheid van noodlijdende groeperingen. Zodoende vinden schaarse middelen een doelmatig gebruik en kan een zichtbare verbetering in de sociale omstandigheden optreden. Het institutionele model legt de nadruk op het voortbestaan en de verscherping van de armoede - als relatief begrip - doordat in de industriële maatschappij geen rechtvaardige verdeling van goederen en diensten plaatsvindt, maar wel een vergroting van risico's als werkloosheid, ziekte en armoede en een verzwaring van de gevolgen daarvan.¹ De ontwikkeling van Nederland bewijst dat industriële vooruitgang en economische groei de achterstelling en onzekerheid van kwetsbare groeperingen geenszins heeft opgeheven. De toeneming van ziekte, invaliditeit, werkloosheid en ongelijke arbeidsmarktkansen illustreert dat.

Bezuinigingen

Tegenover steeds betere belangenbehartiging door wetgeving kan steeds slechtere wettelijke belangenbehartiging komen te staan. Dat is - ongenueanceerd gesteld - thans het geval. De laatste jaren heeft de regering met steun van meerderheden in het parlement verschillende maatregelen genomen om de uitgaven van de sociale zekerheid te verminderen, hetgeen in het bijzonder heeft geresulteerd in verlaging van uitkeringen, beperking van verstrekkingen, verzwaring van uitkeringsvoorwaarden en verkleining van de kring van potentiële uitkeringsgerechtigden. De belangen van anderen, die bij stijgend gebruik en smaller wordend financieel draagvlak in het geding komen, zijn afgewogen tegen de belangen van de uitkeringsgerechtigden en heeft tot bepaalde keuzen geleid.

Een van de gevolgen van deze afweging is, dat de koopkracht van de uitkeringen op minimumniveau van 1979 tot 1985 met 15% is gedaald. Men kan het weliswaar met Van Loo eens zijn, wanneer hij concludeert dat er na de Tweede Wereldoorlog in ons land niet of nauwelijks primaire armoede in de zin van leven op een biologisch bestaansminimum is opgetreden,² maar de financiële problemen waarin mensen met een minimumuitkering terecht zijn gekomen, mogen niet worden onderschat. Dit komt onder meer doordat de vaste lasten (w.o. woning en energie) een groter deel van de bestedingen in beslag zijn gaan nemen, waardoor bij dalend inkomen op variabele uitgaven (w.o. levensmiddelen, kleding, meubilair) wordt bezuinigd. Gegevens die het NIBUD verschaft, maken dat duidelijk.³ Illustratief is ook een rapport van de GSD Rotterdam.⁴

De belangen van de door ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid getroffen mensen zijn geschaad doordat de wetgever de uitkeringspercentages van ZW, WAO en WW resp. WWV van 80% resp. 75% naar 70% heeft teruggebracht. Benadeling van de mensen met de laagste uitkeringen is voorts opgetreden doordat de wetgever enkele malen heeft afgezien van de aanpassing van de uitkeringen aan de loonontwikkeling. Jonge mensen zijn enkele keren getroffen door extra verlagingen van WWV -of Rww-uitkeringen, afschaffing van het recht op Rww-uitkering voor 16- en 17-jarigen, verkorting van de WWV-uitkeringsduur voor mensen beneden 35 jaar. Ten nadele van gehandicapten is het aantal dienstbetrekkingen in de sociale werkvoorziening van 1984 tot 1986 met 5% verminderd en is bovendien een minimumleeftijd van 18 jaar ingevoerd. Dit is slechts een greep uit de vele bezuinigingsmaatregelen, die sinds 1 januari 1977 tot uitvoering zijn gebracht. Een volledig overzicht is te vinden in de financiële nota sociale zekerheid 1986.⁵

Daartegenover staan enkele verbeteringen, zoals de gelijkberechtiging van mannen en vrouwen in de AAW en de WAO, de AOW en de WWV. Voorts heeft de overheid ten behoeve van gezinnen en andere leefeenheden die van een minimumuitkering of -loon moeten leven, reeds enkele jaren een koopkrachttoeslag toegekend, de zogenaamde "eenmalige uitkering", waardoor de koopkrachtdaling voor deze mensen van 1979 tot 1985 tot 9 à 10% beperkt is gebleven. Een uitvoerige analyse van de aantallen en typen huishoudens met een eenmalige uitkering en hun koopkrachtontwikkeling in de jaren 1981-1983 is verricht door De Klein.⁶ Zelf heb ik een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de inkomenspositie - nominaal en reëel - van bijstandontvangers in de periode 1965-1984, in het bijzonder van 1973-1979 (koopkrachtstijging 34%) en van 1979 tot 1984 (koopkrachtdaling 13%).⁷ Uit het voorgaande blijkt de grote betekenis van een wetgeving die duidelijke doeleinden en middelen regelt voor de behartiging van de belangen van burgers die van een uitkering afhankelijk worden. Juist nu meer mensen een beroep doen

op een uitkering ten gevolge van economische, demografische of andere ontwikkelingen, blijkt echter tevens de begrenzing voor het bieden van prestaties, omdat daarvoor de financiële mogelijkheden gaan ontbreken.

De genoemde maatregelen worden medio 1986 aangevuld met enkele bezuinigingen, die in het kader van de zogenaamde **stelselherziening** plaatsvinden. De WW en de Wwv worden dan samengevoegd tot een nieuwe WW, die gedurende een halfjaar een uitkering toekent ter grootte van 70% van het gederfde loon (tot het maximum dagloon), maar deze tijdens de verdere uitkeringsperiode fasegewijs vermindert tot 70% van het minimumloon. De uitkering wordt op grond van een Toeslagenwet zonodig aangevuld tot maximaal 100% van het minimumloon in verband met ten laste komende partner en/of kinderen. De uitkering duurt minstens een halfjaar en hoogstens vijf jaren, afhankelijk van de leeftijd of de duur van het arbeidsverleden van de werkloze. Daarna geeft de wet gedurende een jaar een vervolguitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon, eventueel aangevuld op grond van de Toeslagenwet. Voor degenen die bij de aanvang van hun werkloosheid 50 jaar of ouder waren, volgt ten slotte op grond van de eveneens nieuwe Wet Inkomensvoorziening voor oudere werkloze werknemers een uitkering van 70% (alleenstaanden), 90% (éénoudergezinnen) of 100% (partners), voor zover het inkomen van uitkeringsgerechtigde en partner samen lager is. Om voor een uitkering van een halfjaar in aanmerking te komen, moet men in het voorafgaande jaar ten minste in 26 weken hebben gewerkt. Om langere tijd recht op uitkering te hebben, moet men bovendien in de voorbije vijf jaren minimaal drie jaren hebben gewerkt. Uit de WAO verdwijnt de verdisconteerde werkloosheidscomponent. Veel meer mensen zullen slechts een gedeeltelijke WAO-uitkering - 70% van het gederfde loon x de mate van arbeidsongeschiktheid - en ter aanvulling een tijdelijke en geleidelijk naar 70% van het minimumloon dalende WW-uitkering ontvangen, eventueel met een toeslag. De Toeslagenwet zal eveneens worden gekoppeld aan de ZW, de WAO en de AAW, waarvan de laagste uitkeringen voortaan ook 70% van het minimumloon zullen bedragen.

Een goed stelsel van uitkeringsregelingen wel een redelijke compensatie voor gederfd inkomen geven, maar blijkbaar niet voorkomen dat sommige categorieën mensen vaker of langer op een uitkering zijn aangewezen dan andere. De discriminerende werking van de arbeidsmarkt en de arbeidsomstandigheden wordt door de sociale zekerheid eerder bevestigd dan ontkracht. De bevestiging is immers, dat degene die zijn arbeidspositie verliest daardoor ook zijn inkomen voor een deel kwijt raakt. De ontkrachting is soms, dat voorzieningen in het kader van de sociale zekerheid de terugkeer naar het arbeidsproces bevorderen. Daarom zouden juist nu deze voorzieningen versterkt en uitgebreid moeten worden. Ook daarop wordt echter bezuinigd, zodat niet alleen de inkomensgarantiefunctie, maar ook de (re)integratiefunctie minder effectief wordt. Arbeidsbemiddeling en scholing

worden vooral op mensen met een redelijke plaatsingskans gericht en niet langer op de kansarmen.

De Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers kan tot verbetering van de positie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten leiden. Ze legt aan werkgevers, organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers de taak op gelijke kansen van gehandicapte en niet-gehandicapte werknemers te bevorderen, wat betreft hun deelneming aan het arbeidsproces, en de nodige voorzieningen te treffen voor het behoud, het herstel of de bevordering van de arbeidsgeschiktheid van werknemers.

Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald, dat werkgevers in een genoemde bedrijfstak verplicht zijn er voor te zorgen dat een genoemd percentage - tenminste 3 en ten hoogste 7% - van hun personeel uit gehandicapten bestaat, indien in die bedrijfstak de algemeen geformuleerde taakstelling onvoldoende wordt gerealiseerd. Het is de bedoeling dat de GMD de bevoegdheid krijgt gehandicapten naar het arbeidsproces te bemiddelen. Daarvoor zal hen een vergunning op basis van de Arbeidsbemiddelingswet 1930 worden verleend.

Verdelingsvraagstuk

De sociale zekerheid lijkt bij te dragen tot **herverdeling van inkomen**, want onderzoek leert dat huishoudens in de hoge inkomensdecielen in absolute zin meer aan premies betalen dan huishoudens in de lagere decielen, terwijl in de lage inkomensdecielen meer huishoudens met een uitkering voorkomen dan in de hogere decielen, aldus Van Herwaarden en De Kam.⁸ Men kan echter ook stellen, dat de sociale zekerheid resulteert in bevestiging van de maatschappelijk bepaalde inkomensverhoudingen. De laagstbetaalden treft men significant vaker onder de werklozen en arbeidsongeschikten aan dan degenen die een hoger inkomen genoten. De hogerbetaalden daarentegen hebben meer profijt van de kinderbijslagverzekering, omdat zij vaker hun kinderen kunnen laten studeren, en van geneeskundige voorzieningen, omdat zij zich beter toegang weten te verschaffen. Deleeck c.s. noemen dat het Mattheüseffect: de verdeling heeft tot gevolg dat de rijken rijk en de armen arm blijven.⁹ Eenzelfde averechts effect blijkt uit het onderzoek naar de verdeling van de voordelen van overheidssubsidies voor onderwijs, volkshuisvesting en cultuur, dat het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft verricht.¹⁰ Overigens merkt Veldkamp op, dat de sociale zekerheid van huis uit niet was bedoeld om een verticale herverdeling te bewerkstelligen, maar uitsluitend als een horizontale herverdeling tussen actieven en niet-actieven.¹¹ Evenzeer houdt de sociale zekerheid een bevestiging van de ongelijke verdeling van de arbeidskansen in, omdat ze werkgevers de gelegenheid biedt bij het aanstellen en ontslaan van personeel te selecteren. Mensen met een gebrek, met

een gevorderde leeftijd, zonder ervaring of van het vrouwelijk geslacht zijn vaker de dupe dan bijvoorbeeld goed opgeleide, ervaren en gezonde mannen van middelbare leeftijd. Deze mogelijkheden zouden door betere regelgeving en krachtiger instrumenten bij de beleidsuitvoering beperkt moeten worden.

Belangenbehartiging betekent inspelen op belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen. Twee belangrijke ontwikkelingen in deze tijd zijn de emancipatie van de vrouwen en de opkomst van alternatieve samenlevingsvormen naast het huwelijkse gezin, die beide gaan in de richting van verzelfstandiging van inkomensposities. In deze richting zou gewerkt kunnen worden door de uitkeringshoogte af te stemmen op de uitkeringsgerechtigde zelf, althans in beginsel, en de afhankelijkheid van een andere (echtgenoot/levenspartner) apart te bezien.

De vraag is of ook (duurzaam) met de partner rekening moet worden gehouden, indien deze in staat is zelf een inkomen te verwerven. Dit probleem kan slechts worden opgelost door de partner een eigen recht op inkomen te geven. Uiteraard zou overgang naar een dergelijk systeem gepaard moeten gaan met evenwichtiger verdeling van betaalde arbeid buitenshuis en onbetaalde thuisarbeid over mannen en vrouwen.

Wetstoepassing

Voortbouwend op de beoordeling van de belangenbehartiging door wetgeving en toepassing van wetgeving, met name van concrete wetsbepalingen, zal thans worden ingegaan op de belangenbehartiging die, hoewel binnen het wettelijk kader, primair door de beleidsuitvoering zelf wordt verzorgd.

Een van de onderscheiden uitvoeringssystemen is dat van de drie **volksverzekeringen**, die door de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid worden uitgevoerd: de AOW, de AWW en de AKW.

De AOW en de AWW zijn regelingen, die op tamelijk ondubbelzinnige manier aangeven onder welke voorwaarden iemand recht op uitkering verkrijgt en hoe hoog de uitkering is. Het is voor het uitvoeringsorgaan, de SVB, betrekkelijk eenvoudig concrete aanvragen te beoordelen en te behandelen. Dit geldt ook nog voor de uitvoering van de AKW door de raden van arbeid, hoewel daarvoor per gezin in menig geval aanvullende informatie nodig is. Bij de uitvoering van deze regelingen is over het algemeen geen direct contact met de cliënten als aanvulling op het schriftelijk contact nodig. Hier komt het vooral aan op nauwkeurige en vlotte behandeling van de aanvragen.

Door wijzigingen in het stelsel van sociale zekerheid, waar de verzelfstandiging van uitkeringsrechten er een van is, zal de uitvoering van de AOW ingewikkelder worden. Doordat man en vrouw afzonderlijk recht op uitkering hebben gekregen, maar vooral doordat degene die het eerst 65 jaar wordt een toeslag kan krijgen

als zijn of haar partner geen of te weinig inkomen heeft, zullen nauwkeurige gegevens moeten worden verzameld. Bovendien zal het voorkomen van misbruik bij deze fraudegevoelige regeling de nodige aandacht van de uitvoeringsorganen vergen. De uitvoering van de AKW daarentegen zal veel eenvoudiger worden door de afschaffing van de kinderbijslag voor studerende van 18 jaar bij de invoering van de regeling voor studiefinanciering.

Bij het systeem van de ~~werkloosheids-, ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen~~ treft men een aanzienlijk gecompliceerder uitvoering aan dan bij het zojuist genoemde subsysteem.

Uitvoering van de ZW, de WAO en de AAW vraagt belangrijk meer dan toekenning van reeds vaststaande rechten. In de regel moeten de uitvoeringsorganen - de bedrijfsverenigingen, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor en de Gemeenschappelijke Medische Dienst - op grond van zelf te verzamelen en te beoordelen gegevens proberen de hoogte van de uitkeringen zo precies mogelijk vast te stellen. Dit wordt noodzakelijker, maar ook gevoeliger, nu de werkloosheid niet meer in het arbeidsongeschiktheidspercentage mag worden verdisconteerd. Bovendien moeten ze de uitkeringsvoorwaarden en -voorschriften op per individuele cliënt gedifferentieerde wijze toepassen en beslissingen nemen over de gewenste of vereiste geneeskundige behandeling, hervatting van de arbeid en andere maatregelen in het kader van de wettelijk mogelijke dienst- en hulpverlening. De gedeeltelijk arbeidsongeschikten (= gedeeltelijk werklozen) zullen nu meer aandacht moeten krijgen. Uitvoering van de WW vraagt op vergelijkbare wijze aandacht van de uitvoeringsorganen, met dien verstande dat bij de sociale begeleiding de nadruk ligt op herinschakeling in het arbeidsproces door het zoeken naar en aanvaarden van passende arbeid. Bij de uitvoering van deze regelingen onderhouden de bedrijfsverenigingen en het GAK contacten met instellingen op het gebied van de gezondheidszorg en de arbeidsvoorziening. Na de invoering van de nieuwe WW en de Toeslagenwet wordt het bepalen van het uitkeringsbedrag moeilijker. De stelselherziening leidt bepaald niet tot een doorzichtiger wetgeving en eenvoudiger uitvoering.

Ook de uitvoering in het systeem van de **sociale overheidsvoorzieningen**, de WWV, de ABW met haar rijksgroepsregelingen (Rww, Rz, Roz) en de WSW is niet mogelijk zonder intensieve beoordeling en besluitvorming door de uitvoeringsorganen. Weliswaar zijn deze gebonden aan de letter en de bedoeling van de wet, die onder meer uitkeringspercentages of -normen behelst, maar die de feitelijke toepassing in concrete gevallen in ruime mate moet overlaten aan het inzicht dat de uitvoerders in de situatie (omstandigheden, mogelijkheden, opstelling) van de cliënten weten te verwerven. Dit geldt in hoge mate voor de toepassing van de ABW, de Rww en de Rz.

Duidelijk is dat de uitvoering van de gezondheidsverzekeringen, de ZFW en de AWBZ, eveneens in ruime mate van het eigen inzicht en handelen van de uitvoeringsorganen - in dit systeem ziekenfondsen en verzekeringsmaatschappijen - afhangt. De rechten en voorwaarden zijn wel in of krachtens de wet bepaald, maar de uitvoeringsorganen moeten doorgaans op individuele wijze beslissen over de toekenning van geneesmiddelen, geneeskundige behandeling en verpleging, enzovoort, waarbij zij op hun beurt sterk afhankelijk zijn van het oordeel van huisartsen, specialisten e.d.

Uitvoeringsbeleid

In de gevolgde benadering ging het tot nu toe steeds over wetstoepassing overeenkomstig de wet, zij het volgens de interpretatie van de wet door de uitvoerder ten aanzien van een concrete aanvraag. Het kan echter voorkomen dat de wet op een bepaald punt of in een bepaalde situatie vaag of ontoereikend is en de uitvoeringsinstantie daardoor geneigd is de wet anders te interpreteren en toe te passen dan de bedoeling is geweest. Het belang van de cliënten kan daardoor beter of juist slechter worden behandeld. Voorbeelden daarvan zijn te vinden bij de uitvoering van de werkloosheidsregelingen, de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en de ABW.

De werkloosheidsregelingen kennen als belangrijke uitkeringsvoorwaarden, dat de uitkeringsgerechtigden zich als werkzoekenden laten inschrijven bij het gewestelijk arbeidsbureau, actief naar een betaalde baan zoeken en een aangeboden passende dienstbetrekking aanvaarden. Deze uitkeringsvoorwaarden zijn kenmerkend voor een sociale-zekerheidsstelsel, dat een duidelijke relatie legt tussen het recht op uitkering en de bereidheid tot deelneming aan het arbeidsproces. Ze zijn echter geschreven in een periode, waarin het de meeste werklozen gelukte binnen een redelijke termijn inderdaad een dienstbetrekking te vinden, die overeenkwam met hun kennis, vaardigheden en ervaring, soms ook met hun voorkeur. In die periode waren alleen minder-geschikten en seizoenarbeiders geruime tijd werkloos. In een periode van grote werkloosheid, wanneer ook vele bekwame mensen er niet in slagen binnen een aanvaardbare tijd terug te keren naar het arbeidsproces, verliezen dezelfde voorwaarden weliswaar niet hun zin, maar wel veel van hun effect. Daarom gaan uitvoerders van de WW, de Wwv en de Rww er toe over de genoemde voorwaarden minder stringent te hanteren en in het bijzonder van kansarme groeperingen niet langer te eisen dat zij actief blijven proberen voor een vacature in aanmerking te komen. Ook cliënten zelf dringen aan op afschaffing van de zogenaamde "sollicitatieplicht". De staatssecretaris van SZW, belast met het sociale-zekerheidsbeleid is hieraan enigszins tegemoet gekomen door per circulaire een zekere soepelheid bij het hanteren van de bedoelde uitkeringsvoor-

waarde toe te staan. De spanning tussen wettelijke normen en wetstoepassing is niettemin blijven bestaan. Het is echter de vraag of het laten vervallen van de voorwaarde van arbeidsbereidheid echt de belangen van de uitkeringsgerechtigden ten goede zou komen dan wel een bevestiging zou zijn van de opvatting dat men toch niet aan de slag komt.

Bij de toepassing van de sociale-zekerheidswetgeving kunnen zich spanningen voordoen tussen beleidsvorming in de zin van wettelijke regelgeving en beleidsuitvoering, als de uitvoering te zeer gaat afwijken van de wetgeving. Dit kan gebeuren doordat de beleidsuitvoerders meer of eerder onder de druk van maatschappelijke behoeften en eisen komt te staan dan de wetgever. Zoals eerder is geanalyseerd kan dat met name het geval zijn wanneer de wetgeving te zeer het karakter van geconditioneerde programmering heeft.

Een voorbeeld is het toelaten van het verrichten van onbeloonde arbeid dankzij een extensieve interpretatie of een zeer soepele wetstoepassing door de uitvoeringsorganen, terwijl de werkloosheidsregelingen slechts aanspraak op uitkering geven aan mensen die werkloos zijn, op zoek zijn naar arbeid tegen beloning en bereid zijn aangeboden passende arbeid te aanvaarden. Wie onbeloonde arbeid verricht, is per definitie niet langer werkloos en ziet kennelijk af van het verwerven van inkomsten. Bovendien is hij dan in mindere mate in staat actief naar een beloonde baan te zoeken. Strikt genomen is er in de wetgeving dus geen plaats voor het verrichten van onbeloonde arbeid.

Volgens een uitgebreide jurisprudentie slaat dit op arbeid van produktieve aard. De beperkingen betreffen niet het gewone, traditionele vrijwilligerswerk. In de praktijk van de uitvoering is het onderscheid tussen produktieve en niet-produktieve arbeid moeilijk te maken en wel moeilijker nu er bij de huidige omvangrijke werkloosheid een verschuiving optreedt van vrijwilligerswerk naar vormen van beroeps- en bedrijfsmatige activiteiten. Te denken valt aan bedrijfjes van werklozen en praktijkervaringsplaatsen bij bedrijven en instellingen. Dergelijke alternatieven voor betaalde werkgelegenheid zijn meer en meer door werklozen ter hand genomen met stilzwijgende of uitdrukkelijke toestemming van de uitvoeringsorganen. Deze zijn hier ten behoeve van hun cliënten verder gegaan dan de wetgever heeft bedoeld.

Elders heb ik deze discrepantie tussen wetgeving en uitvoering beschreven en proberen te verklaren. Voorts heb ik vermeld hoe de wetgever heeft geprobeerd deze discrepantie te verminderen door in de werkloosheidsregelingen te bepalen, dat de uitvoeringsorganen uitkeringsgerechtigden mogen toestaan onbeloonde arbeid te verrichten, mits deze arbeid is getoetst en goedgekeurd. In een nieuwe wet, de Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden, zal worden geregeld dat een arbeidsplaats zonder beloning aan een uitkeringsgerechtigde mag worden aangeboden, indien de uitkeringsgerechtigde reeds een jaar uitkering geniet en

bij het arbeidsbureau is ingeschreven en het bezetten van de arbeidsplaats niet leidt tot verdringing van beloonde arbeid, noch tot oneerlijke concurrentie en budgetvervalsing. De toetsing en goedkeuring is opgedragen aan daartoe ingestelde regionale toetsingscommissies.¹²

5.3. Belangenbehartiging door sociale dienstverlening

De wijze waarop de uitvoering van de sociale zekerheid is georganiseerd, kan wel degelijk van invloed zijn op de kwaliteit van de belangenbehartiging. Gaat dit reeds op voor een correcte toepassing van de regelingen bij concrete, onduidelzinnige omschrijving van aanspraken, dit geldt in sterkere mate voor uitvoeringsactiviteiten waarbij de wetgever met globale bepalingen heeft moeten volstaan. In die gevallen immers zullen de uitvoeringsorganen naar eigen inzicht, zij het binnen de wettelijk bepaalde beleidsruimte, uitwerking aan de wettelijke regels moeten geven. Beleidsuitvoering gaat dan gepaard met **uitvoeringsbeleid**. Om tot een uitvoeringsbeleid te komen, dat de belangen van de uitkeringsgerechtigden - gelet op hun behoeften en de bedoelingen van de wet - adequaat behartigt, moet onder meer aan een aantal organisatorische voorwaarden worden voldaan.

Naar mijn mening kan de uitvoeringsorganisatie de doeleinden van de sociale zekerheid realiseren door:

- (1) zich een duidelijk beeld te vormen van de situatie waarin de cliënten zich - individueel, categoriaal - bevinden, gelet op hun uitkeringsvraag en verdere behoeften aan dienst- of hulpverlening, rekening houdend met relevante omgevingsfactoren van sociale, culturele, economische of andere aard;
- (2) goed overwogen beslissingen te nemen die voorzien in de financiële behoeften en eventuele bijkomende behoeften volgens de regels (rechten, voorwaarden e.d.) van de wetgeving;
- (3) persoonlijke begeleiding te bieden, voor zover deze wenselijk is om te bevorderen dat de cliënten een passend gebruik maken van voor hen beschikbare voorzieningen en, zo mogelijk, weer in de situatie komen waardoor zij geen of minder gebruik behoeven te maken van de geboden voorzieningen, maar weer zonder deze kunnen functioneren;
- (4) te voorkomen dat cliënten ten onrechte gebruik (blijven) maken van de prestaties van de sociale zekerheid;
- (5) samen te werken met andere organisaties om door middel van informatie-uitwisseling, overleg en coördinatie de onder 1 tot en met 4 genoemde taken beter te kunnen vervullen.¹³

De onder (1), (2) en (3) gestelde voorwaarden hebben te maken met de door de wetgever bedoelde **sociale dienstverlening** die door de uitvoeringsorganen moet worden geboden. Onder sociale dienstverlening versta ik: het geheel van activiteiten, die organisaties binnen het kader van sociale voorzieningen verrichten om personen op hun verzoek met verschillende middelen en methoden behulpzaam te zijn bij hun streven naar handhaving of verbetering van hun positie in kleine en grotere sociale verbanden. Als onderdelen van sociale dienstverlening zie ik:

- (a) informatie, voorlichting, advies betreffende mogelijkheden;
- (b) materiële verstrekkingen als uitkeringen en vergoedingen en immateriële verstrekkingen als bemiddeling, verzorging e.d.;
- (c) sociale (psycho-sociale, sociaal-medische enz.) begeleiding;
- (d) verwijzing naar en contacten met andere dienstverleners.

In het kader van de sociale zekerheid zijn de belangrijkste doeleinden van de sociale dienstverlening het bieden van materiële bestaanszekerheid en het bevorderen van maatschappelijke integratie of reïntegratie, het eerste door middel van uitkeringen, het tweede door middel van sociale begeleiding, medische voorzieningen, aangepaste werkgelegenheid, scholing en andere voorzieningen. In het rapport van Berenschot en Bosboom en Hegener worden een distribuerende functie en een begeleidende functie onderscheiden, waarbij tot de distribuerende functie onder meer het vaststellen en uitbetalen van de uitkering en tot de begeleidende functie onder meer voorlichting, doorverwijzing en medische en arbeidskundige begeleiding worden gerekend.¹⁴

Er zijn wetten in het stelsel van sociale zekerheid, die weinig meer vragen dan een zorgvuldige uitvoering op basis van uniforme voorwaarden en geobjectiveerde aanspraken, zonder dat de persoonlijke situatie bijzondere, behalve juridische aandacht behoeft. De AOW kan hier als voorbeeld dienst doen. Met terugverwijzing naar de door mij genoemde onderdelen van sociale dienstverlening, zou kunnen worden gesteld dat bij de toepassing van de AOW over het algemeen kan worden volstaan met (a) eenvoudige informatie en (b) het verstrekken van de pensioen-uitkering. Er zijn echter ook wetten die van de uitvoerders vragen rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden, moeilijkheden en mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden en daarom meer zorg omvatten dan alleen het verstrekken van een uitkering. Tot die wetten behoren onder meer de AAW, de WAO, de WW en de WWV, evenals de ABW en de daaronder ressorterende groepsregelingen. Bij die wetten is het immers te doen om bepaalde vormen van zorg, steeds met de daarbij komende persoonlijke begeleiding, opdat de mensen in kwestie zo goed mogelijk kunnen blijven functioneren of opnieuw op een enigszins bevredigende wijze kunnen gaan functioneren. In dit geval omvat de sociale dienstverlening vaak het volledige aanbod van (a) informatie, voorlichting en advies en (b) materiële en imma-

teriële verstrekkingen, maar meestal ook (c) sociale begeleiding en (d) verwijzing.

Vaak verhindert een beperkte taakopvatting van de uitvoeringsinstanties hen aandacht te besteden aan een **meervoudige problematiek**, hoewel de cliënten hun situatie vaak wel als zeer geschakeerd en complex ervaren. De instanties hebben echter slechts aandacht voor één facet van de problematiek en proberen dat als een geïsoleerd probleem op te lossen, waarbij de wet die men moet uitvoeren de grenzen van de probleemdefinitie en de oplossing bepaalt. Op deze manier komt men in de regel wel toe aan een goede juridische en administratieve wetstoepassing, bijvoorbeeld aan een nauwkeurige vaststelling, toekenning en uitbetaling van de gevraagde uitkering, maar niet aan een behoorlijke sociale begeleiding. Pas de laatste tijd is er bij de bedrijfsverenigingen, het GAK en de GMD een serieuze bezinning op de noodzaak van een goede sociale begeleiding waarneembaar. Bij de gemeentelijke sociale diensten is deze noodzaak al eerder bekend, wat blijkt uit de ontwikkeling van het bijstandsmaatschappelijk werk bij een groot aantal gemeenten.

Coördinatie

Het ligt voor de hand dat deze zorg niet kan worden geboden zonder nauwe samenwerking met andere instanties, zoals arbeidsbureaus, gezondheidsdiensten, huisvestingsbureaus, instellingen voor maatschappelijk werk en scholingscentra. In de praktijk betekent dit dat het zorgaspect het best tot zijn recht kan komen op lokaal en regionaal niveau, waar de bedoelde samenwerking mogelijk is. Er moet dus een zo gering mogelijke afstand zijn tussen uitvoeringsorganen en cliënten. Bovendien moeten de cliënten weten bij welke instantie zij met bepaalde problemen terecht kunnen. Hier gelden dus de eisen van **bekendheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid**. Aan deze eisen wordt onvoldoende voldaan als gevolg van het grote aantal instanties waarmee een burger te maken kan krijgen bij een bepaalde gebeurtenis. In geval van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid moet hij gelijktijdig of opeenvolgend bij verschillende instanties zijn om uitkering en verdere dienst- of hulpverlening (bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling, scholing, geneeskundige behandeling, verstrekkingen) te bemachtigen. De verschillende instanties hebben elk een taak uit hoofde van een wet of enkele wetten, niet op grond van menselijke problematiek en benodigde dienstverlening. Bovendien zijn er per wet verscheidene uitvoeringsinstanties, bijvoorbeeld bedrijfstakgewijs. Voor de ene instantie is er een landelijk, voor een andere instantie een regionaal en voor een derde een plaatselijk adres. De fysieke (geografische) en

sociale afstand tussen de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en de cliënten zou werkelijk zo gering zijn als wenselijk is, indien de cliënten voor ongeacht welke dienstverlening op één en hetzelfde adres in hun eigen woonomgeving terecht konden en slechts voor meer specialistische dienstverlening naar een ander adres, zo veel mogelijk ook in deze woonomgeving, zouden worden verwezen.

Van Zaal wijst op het verschijnsel, dat een cliënt gelijktijdig of achtereenvolgens met verschillende regelingen en instanties te maken kan krijgen, zonder dat de dienstverlening voldoende is gecoördineerd. Hij noemt het voorbeeld van mensen, die ziek worden en daarna gedeeltelijke arbeidsongeschikt blijven. In het ZW-jaar worden zij beoordeeld door de arts van de bedrijfsvereniging en zijn ze voor de behandeling van hun ziekte op een of meer specialisten aangewezen. Na dat jaar volgen gesprekken met een arts en een arbeidsdeskundige van de GMD. Om werkhervatting te bevorderen, worden ze ingeschreven bij het GAB. Volgt een (gedeeltelijke) intrekking van de WAO-uitkering, dan moeten deze mensen een (aanvullende) WW-uitkering bij de bedrijfsvereniging aanvragen. Wordt deze geweigerd, dan moeten ze een WWV-uitkering bij de GSD aanvragen. Wanneer het niet meer lukt werk te vinden, belanden ze na twee jaar in de Rww. Vooral omdat er geen centraal coördinatiepunt voor de activiteiten van al deze instanties en hun medewerkers bestaat, is de kans op langs elkaar heen of tegen elkaar in werken groot met als onvermijdelijk resultaat voortdurende onderlinge misverstanden, irritaties en conflicten, die enorm veel tijd en energie verslinden, maar de oplossing van de aangeboden problemen geen stap naderbij brengen.¹⁵

Het is historisch wel te verklaren door te wijzen op de incrementele wijze waarop de sociale zekerheid tot stand is gekomen, maar het blijft onlogisch dat men niet voor de gehele sociale zekerheid bij één lokale instelling terecht kan, zelfs niet voor alle sociale verzekeringen, dus werknemersverzekeringen, volksverzekeringen en ziektekostenverzekeringen, die nu over drie subsystemen zijn verdeeld. Het zal niet eenvoudig zijn daarvoor een rationele verklaring te geven.

Agogische taken

Bij de meeste uitvoeringsorganen is de persoonlijke begeleiding een onderdeel van de sociale dienstverlening, dat onvoldoende tot ontwikkeling is gekomen, al is er allereerst een groeiende aandacht en bezinning. Verder heb ik persoonlijke begeleiding omschreven als een vorm van agogisch handelen of als het agogisch aspect van dienstverlenend handelen. Dit handelen is gericht op het bevorderen van zelfstandig en verantwoordelijk gedrag in een persoonlijke situatie op weg

naar een andere situatie dan wel naar een andere beleving van de huidige situatie. Begeleiden is niet leiden, overnemen of bevoogden, maar is ondersteunen en terzijde staan bij zelfstandige pogingen tot aanvaarding of verandering van de situatie waarin de cliënt terecht is gekomen en ook stimuleren tot het benutten van eigen mogelijkheden en aangereikte mogelijkheden daarbij. Belangrijke elementen van begeleiding zijn:

- * het verstrekken van adequate informatie, voorlichting;
- * het geven van raad bij het kiezen uit alternatieven;
- * het motiveren tot het doen van een keuze en tot het benutten van aanwezige middelen om volgens die keuze te handelen;
- * het verwijzen naar hulp- of dienstverlenende instanties, naar de mate van het wenselijke of nodige;
- * het wijzen op de mogelijke gevolgen van het achterwege laten van een keuze en daaruit voortvloeiend handelen.¹⁶

In mijn opvatting komt dus persoonlijke begeleiding aan de orde, wanneer een cliënt zonder informerende, adviserende, motiverende, verwijzende of waarschuwend aandacht zijn aanspraken niet tot gelding zou brengen, niet aan de gestelde voorwaarden zou voldoen, en niet actief zou trachten tot voor hem geschikte en verantwoorde oplossingen te komen. Over het algemeen is er dus reden voor persoonlijke begeleiding, wanneer de financiële hulpvraag gepaard gaat met psychische en sociale problemen, beperkte inzichten of belemmeringen in houding en gedrag. Die reden kan gering of dringend zijn, de begeleiding kan marginaal of intensief zijn.

Met deze opvatting neem ik afstand van de sociaal-technologische opvattingen over agogisch handelen, die de nadruk leggen op sturen, beheersen en interveniëren door de professionele hulpverlener, en kies ik voor een emancipatorische benadering die uitgaat van het recht van de cliënt op zelfbeschikking. Om met Notten te spreken: niet het ordenen van en ingrijpen in gedragsdeterminanten staat voorop, maar het samen met de cliënten onderzoeken en verruimen van mogelijkheden en alternatieven van zinvol handelen.¹⁷ De ~~social-technologische benadering~~ is te vinden bij Van Beugen, die agogische werkzaamheden, die hij "agogische arbeid" noemt, omschrijft als planmatige voorbereiding, uitvoering en evaluatie van op sociaal-technische strategieën gebaseerde interventies, welke worden ondernomen door een onafhankelijk dienstverlenend systeem, dat daartoe een beroepsmatige samenwerkingsrelatie aangaat met een cliëntsysteem.¹⁸ Het begrip interventie staat in deze visie centraal. De ~~emancipatorische benadering~~ treft men onder andere aan bij Nijk, die uitgaat van de intentie of intentiona-liteit die in het menselijk handelen aanwezig is en door de handelende mens zelf

wordt verwoord, verantwoord, gerechtvaardigd en gelegitimeerd.¹⁹ De emancipatorische strekking van deze zienswijze is duidelijk aangeduid door Van Stegeren, die spreekt van de agoog die zich in dienst stelt van nog niet-geëmancipeerde individuen en groepen en prioriteit geeft aan de bestrijding van de sociale achterstand en ongelijkwaardigheid van mensen en aan de bevordering van hun emancipatie.²⁰ In een sociaal-technologische dienstverlening zal de dienstverlener trachten de opstelling en gedragingen in de volgens hem juiste richting te veranderen en te sturen. De nadruk ligt hier op de deskundigheid en interventiecapaciteit van de dienstverlener. In een emancipatorische dienstverlening zal de cliënt als een volwaardige en zelfstandige burger in het dienstverleningsproces worden betrokken en zal een beroep worden gedaan op zijn verantwoordelijkheid en creativiteit om zijn problemen voor een belangrijk deel zelf op te lossen. De dienstverlener zal voor zover nodig de vermogens tot zelfredzaamheid helpen versterken.

De informerende, voorlichtende taak behoort naar mijn mening nadrukkelijk tot de begeleidende, dus agogische functie. Voor deze mening vind ik steun bij Van Gent, die voorlichting omschrijft als een opzettelijke en systematische poging op het gebied van kennis en inzicht een ander zodanig van dienst te zijn, dat deze in staat is zo zelfstandig en bewust mogelijk en zoveel mogelijk overeenkomstig zijn eigen belang ten aanzien van een concreet geval een beslissing te nemen. Er zijn raakvlakken, bij deze omschrijving, met activiteiten als informatie-overdracht, educatie en hulpverlening. Daarom spreekt Van Gent van informatieve voorlichting, wanneer het accent ligt op het geven van feitelijke informatie; van educatieve voorlichting, wanneer het in de eerste plaats gaat om het vergroten van inzicht in de achtergrond en de samenhang van feiten; van preparatieve voorlichting, wanneer het de voorlichter vooral te doen is om het verlenen van indirecte hulp door zijn cliënt voor te bereiden op het zoveel mogelijk zelf nemen van beslissingen; van prescriptieve voorlichting, indien de voorlichter geen andere weg openstaat dan directe hulp door het geven van voorschriften die evenwel niet behoeven te worden opgevolgd.²¹

Bij de uitvoering van de ABW en de WWV heeft zich in samenhang met de financiële hulpverlening een vorm van persoonlijke begeleiding ontwikkeld, die **bijstandsmaatschappelijk werk** wordt genoemd. Het IVA noemt in een onderzoeksrapport over het functioneren van de gemeentelijke sociale diensten de volgende elementen van deze functie:

- (1) het behandelen van financiële aanvragen binnen de grenzen van de wettelijke mogelijkheden en op individuele wijze;
- (2) begeleiden van de cliënt tijdens en soms na de aanvraagbehandeling en daarbij letten op eventuele psychische en sociale problemen die met de aanvraag samenhangen;

- (3) op verzoek van de cliënt tevens het verduidelijken van die problemen, alsmede verwijzen en bemiddelen bij het zoeken naar adequate hulpverlening;
- (4) zodoende een aanzet geven tot het proces dat leidt tot een grotere zelfstandigheid van de cliënt.²²

Deze speciale vorm van maatschappelijk werk, waarin de financiële hulpverlening de kern is, heeft zich kunnen ontwikkelen in de plaatselijke structuur van de uitkeringspraktijk, dankzij de directe en intensieve interactie - voor zover nodig - tussen uitvoeringsambtenaren en cliënten. Deze ontwikkeling komt enigszins tegemoet aan het pleidooi van Idenburg voor hernieuwde integratie van materiële en immateriële dienstverlening, die de bijstandspraktijk kan richten op die groepen waarbij de materiële noden samengaan met immateriële noden. In een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid met meer gespecialiseerde vormen van dienstverlening kunnen sociale diensten dan hun eigen bijdrage leveren aan een geïntegreerd welzijnsbeleid.²³

Bij bedrijfstakingwijze werkende uitvoeringsorganen treft men deze ontwikkeling tot dusver veel minder aan en het is de vraag of het mogelijk is, gelet op de omvang van de cliëntenbestanden en de geografische afstand tussen uitvoeringsorganen en dienst. Op dit moment vindt heroriëntatie plaats op de behoefte aan sociale en sociaal-medische begeleiding van arbeidsongeschikten door bedrijfsverenigingen (GAK) en GMD. Die heroriëntatie zal zich moeten uitstrekken tot werklozen, wanneer de bedrijfsverenigingen onder de werking van de nieuwe Werkloosheidswet ook te maken krijgen met cliënten die al geruime tijd werkloos zijn.

Persoonlijke begeleiding, maar ook reeds een juridisch en financieel goede wets-toepassing is niet goed denkbaar zonder een open, democratische interactie met de cliënten in het uitvoeringsproces. De zogenaamde **cliëntenparticipatie**, individueel en groepsgewijs, is daar een wezenlijk element van. Daartoe zie ik wel aanzetten bij een aantal sociale diensten, maar niet bij andere uitvoeringsorganen.

Van de Staay verstaat onder cliëntparticipatie bij de GSD in de eerste plaats de invloed van de individuele cliënt op zijn/haar hulpverleningsproces. De cliënt moet door de professionele uitvoering van het bijstandsmaatschappelijk werk voldoende aanbod komen. Belangrijk is daarom een goed hulpverleningsproces, dat plaatsvindt volgens duidelijke procedures. Enkele aspecten daarin zijn naar zijn mening: het uitgaan van de belevingswereld van de cliënt en oog hebben voor zijn/haar omstandigheden en mogelijkheden; de cliënt volledig informeren over procedures, rechten en plichten; de problemen samen met de cliënt definiëren en zonodig motiveren tot het inwinnen van verdere hulp.²⁴ Behalve met individuele cliënten is er hier en daar contact met groepen cliënten voor voorlichting of overleg.

5.4. Uitvoeringsorganisatie en belangenbehartiging

Voor de behartiging van de belangen van de cliënten van de sociale zekerheid is niet alleen de inhoud van de beleidsuitvoering van belang, maar ook de wijze waarop dit beleid is georganiseerd. Er is al op gewezen dat de uitvoeringsorganisatie is gegroepeerd rondom clusters van regelingen en daardoor in een aantal systemen uiteenvalt, terwijl de problematiek van de cliënten dikwijls aandacht van instanties uit twee of meer systemen vraagt. Hoewel aan een zekere specialisatie op het veelzijdige terrein van de sociale zekerheid niet valt te ontkomen, kan de bestaande opsplitsing niet in het belang van de uitkeringsgerechtigden zijn.

In geval van specialisatie kunnen de nadelen daarvan vaak worden beperkt door te voorzien in een goede communicatie en coördinatie, in dit geval tussen de verschillende uitvoeringsorganen binnen hetzelfde systeem zowel als van verschillende systemen. Ook een zodanige compensatie biedt het gesegmenteerde uitvoeringssysteem van de sociale zekerheid evenwel niet. De uitvoeringsorganen beklemtonen nogal hun eigen specialistische deskundigheid en bewaken zo zorgvuldig hun autonomie in het systeem van verticale en horizontale competentieverdeling, dat zich hier het begrip **balkanisatie** opdringt. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de scheiding tussen de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen enerzijds en de ziektekostenverzekeringen anderzijds. Deze toch zeer met elkaar verweven regelingen zijn over twee strikt gescheiden systemen verdeeld, zowel wat de verantwoordelijke ministers als wat de uitvoerende, toezichthoudende en adviserende organen betreft. De looncompenserende en/of kostencompenserende functies van de verschillende regelingen zijn hierdoor moeilijk te coördineren, evenals de preventie- en (re)integratiefuncties. Doublures, overlappingen en kortsluitingen zijn hiervan het gevolg. De zorg voor zieken en arbeidsongeschikten is daardoor niet optimaal, ook al staan afzonderlijke voorzieningen meestal wel op een behoorlijk peil.

Merkwaardig is dat rapporten over reorganisatie van de uitvoeringsorganisatie steeds beperkt blijven tot hetzij de ziektekostenverzekeringen, hetzij de overige sociale verzekeringen, en zich niet uitstrekken tot alle sociale verzekeringen, laat staan de gehele sociale zekerheid. Dit moet langzamerhand een onaanvaardbare beperking worden genoemd.

Een tweede voorbeeld is de spreiding van de bedoelde overige verzekeringen over twee systemen, te weten een voor de volksverzekeringen en een voor de werknemersverzekeringen. Deze tweedeling is niet consequent doorgevoerd, want de uit-

voering van de AAW is bij het systeem voor de werknemersverzekeringen ingedeeld. Men had in de jaren vijftig doortastender moeten zijn en alle sociale verzekeringen ter uitvoering aan de bedrijfsverenigingen moeten opdragen, wat de OSV in 1952 in beginsel mogelijk maakte, en niet de AOW en de AKW bij de SVB en de raden van arbeid in uitvoering moeten brengen. Dan zouden de cliënten met één uitvoeringssysteem voor al deze verzekeringen te maken hebben gehad, een systeem dat dan nog ingewikkeld genoeg zou zijn geweest. Nu hebben zij om voor hen onduidelijke redenen met verschillende organisaties te maken, waarbij sommige bedrijfstakgewijs en andere regionaal zijn opgezet.

Een derde voorbeeld van balkanisatie is dat het verlenen van uitkering aan ~~werklozen~~ aan twee systemen is toevertrouwd: de bedrijfsverenigingen voeren de WW uit, de gemeenten de WWV en de Rww. De oorspronkelijke bedoeling van samenvoeging van de drie regelingen, waarover de regering reeds advies aan de Sociaal-Economische Raad had gevraagd, is intussen beperkt tot vervanging van de huidige WW en WWV door een nieuwe WW, die medio 1986 in werking treedt. Er blijft dus een scheiding bestaan tussen twee delen van het werklozenbestand, wat uitkeringsrechten en uitvoeringsorganisatie betreft, hoewel de problemen van de twee "bestanddelen" over het algemeen dezelfde zijn.

De komst van de ~~nieuwe WW~~ heeft voor de bedrijfsverenigingen als belangrijk gevolg, dat zij voortaan ook te maken krijgen met uitkeringsgerechtigden die langer dan een jaar werkloos blijven. Dit stelt hen voor taken in het vlak van de sociale begeleiding van werklozen, waarmee ze - in tegenstelling tot de gemeenten - nog geen ervaring hebben opgedaan. De Jong merkt in dit verband op, dat de bedrijfsverenigingen meer worden geconfronteerd met verzoeken om te mogen werken met behoud van uitkering. Omdat bij beslissingen daarover zowel bedrijfstak- als regionale en plaatselijke omstandigheden een rol spelen, is een redelijk evenwicht tussen de inbreng van de bedrijfstak en inbreng van de regio een vereiste. Hij meent dat het zwaartepunt in de besluitvoering eerder op regionaal dan op centraal niveau moet liggen, wat een reële decentralisatie van de besluitvorming binnen de bedrijfsverenigingen veronderstelt. Ook zullen de bedrijfsverenigingen meer te maken krijgen met projecten in het kader van het werken met behulp van uitkering, het zogenaamde "terugploegen" van uitkeringen, waarvoor een beoordeling op regionaal niveau van primair belang is. En bovendien eist op de cliënt gericht uitvoeren decentralisatie.²⁵

Zorg voor arbeidsongeschikten

Indien de uitvoering plaatsvindt binnen één systeem, wil dat nog niet zeggen dat deze effectief en efficiënt plaatsvindt. Moeilijkheden treden in het bijzonder op, wanneer binnen dat systeem verschillende instanties met elkaar moeten samenwerken. Een interessant voorbeeld daarvan is de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering, met name door de bedrijfsverenigingen en de GMD. De uitvoeringsorganisatie zelf blijkt een aantal knelpunten te hebben, die een optimale belangenbehartiging belemmeren.

Bax noemt in zijn rapport over het onderzoek naar de macro-determinanten van de toetreding tot en de uittreding uit de WAO een groot aantal factoren. Naast factoren in de economische sfeer, zoals belastende arbeidsomstandigheden en selectie bij ontslag en aanstelling van personeel, wijst hij op factoren die te maken hebben met de toepassing of uitvoering van de WAO (en de ZW). Zijn opmerkingen over deze institutionele aspecten zijn als volgt samen te vatten.

Er is een scheiding tussen behandeling en controle, welke met spanningen tussen de curatieve sector en de verzekeringsgeneeskundige sector gepaard gaat. Deze scheiding draagt niet bij tot een optimale uitwisseling van informatie tussen beide sectoren. Daardoor is de verzekeringsgeneeskundige vaak niet op de hoogte van de sociale achtergronden van de patiënt en van diens arbeidsomstandigheden en verklaart hij bij twijfel de patiënt voor alle zekerheid ongeschikt.

De medische behandeling binnen de curatieve sector kan verlenging van de ziekte-duur tot gevolg hebben en daardoor de kans op toetreding tot de WAO vergroten. Over deze iatrogene factoren is weinig bekend, maar wel weet Bax te melden, dat bij langdurig ziekteverzuim circa 20% van alle verzuimdagen worden herleid op wachttijden en dat daarvan 90% voor rekening van de gezondheidszorg kwam, bijvoorbeeld door het wachten op een oproep of de uitslag van een onderzoek, en 10% voor rekening van de werknemer, bijvoorbeeld door late melding bij de specialist. Verlenging van de verzuimduur werkt bestendinging van de ziekerol in de hand.

De institutionele scheiding tussen de ZW en de WAO leidt er toe, dat velen pas na de ZW-periode van een jaar in aanraking komen met de specifieke deskundigheid van de GMD ten aanzien van reïntegratie en arbeidskundige begeleiding naar ander, passend werk. Dat vroegtijdige inschakeling van de GMD-deskundigheid soms vereist kan zijn, wordt wel onderkend. Op dit gebied zijn de samenwerkingsafspraken tussen de bedrijfsverenigingen en de GMD belangrijk verbeterd.

De mogelijkheid werkloosheid ten gevolge van de handicap te verdisconteren in het arbeidsongeschiktheidspercentage maakt een objectieve vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid ontstellend moeilijk en vrij zinloos. Dit leidt tot het veelvuldig indelen in de hoogste arbeidsongeschiktheidsklasse, wat een invaliderende uitwerking op de cliënt heeft.

Vergeleken met de werkloosheidsregelingen heeft de WAO een duidelijk financieel voordeel: een uitkering gedurende eventueel tientallen jaren van 80% (nu 70%) van het verdiende loon. Vooral voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten met verdisconteerde werkloosheid is deze "benefit-benefit-ratio" een belangrijke ontmoediging om een nieuwe werkkring te aanvaarden, want als ze later werkloos worden, is het niet mogelijk de WAO-uitkering weer tot 80% (nu 70%) op te hogen. Gedeeltelijke werkhervatting - het benutten van restcapaciteit - betekent het aanvaarden van een risico op inkomensachteruitgang op langere termijn, vooral voor werknemers met een relatief slechte arbeidsmarktspositie, zoals ouderen en laag-opgeleiden. Werkgevers geven de voorkeur aan arbeidskrachten met een hoge produktiviteit. Het geringer wordende uitzicht op succes heeft in de loop der tijd ertoe geleid, dat men zich in het uitvoeringsgbeleid ten aanzien van arbeidsbegeleiding en herbeoordeling bij de situatie heeft neergelegd.²⁶ Bax heeft met zijn analyse de aandacht gericht op een aantal belangrijke knelpunten in de geïstitutionaliseerde zorg voor zieken en gehandicapten. Hij had hier nog de geringe coördinatie tussen de verzekeringsgeneeskundige en de bedrijfsgeneeskundige aan kunnen toevoegen om het beeld compleet te maken. De verkokering in de gezondheidszorg wordt niet gecompenseerd door een behoorlijke informatie-uitwisseling en samenwerking. Daardoor heeft de GMD niet altijd voldoende inzicht in de arbeidsmogelijkheden en -belemmeringen van de cliënten. De verzekeringsgeneeskundige kan dan moeilijk tot een gefundeerd oordeel komen, hetgeen tot een onnodige verlenging van de verzuimperiode kan leiden. Hoe langer de duur, hoe meer de cliënt bevestigd vindt dat hij ziek is. Daarbij heeft de verdiscontering van de werkloosheid in de mate van arbeidsongeschiktheid vaak een funeste invloed, want de cliënt krijgt daardoor een verkeerd beeld van zijn eigen mogelijkheden en is minder geneigd tot het zoeken naar een passende arbeidsplaats. Overigens spelen ook algemene sociaal-culturele factoren een rol, zoals het feit dat ziek of arbeidsongeschikt zijn maatschappelijk meer geaccepteerd is dan werkloos zijn.

Hamers en Kamphuis noemen een aantal knelpunten bij de samenwerking tussen de medische disciplines: de scheiding van behandeling en controle vormt een barrière voor informatie-overdracht; het gezamenlijke netwerk van medische diensten van de uitvoeringsorganen voor sociale verzekeringen is niet in staat op regionaal niveau één voor de behandelende sector aanspreekbare verzekeringsgeneeskundige aan te wijzen; de betrokken artsen zijn slecht bereikbaar; men neemt geen contact op, omdat dat teveel tijd kost; de huisarts is vaak niet op de hoogte van de arbeidsongeschiktheid van zijn patiënten; er bestaat een verschil in gezondheidsbegrip tussen de curatieve arts en de verzekeringsgeneeskundige; de artsen kennen elkaar niet; de huisarts mag geen vergoeding voor de verstrekte inlichtingen vragen.²⁷

Het gebrek aan samenwerking ligt vaak ook aan de GMD. Op grond van een onderzoek naar de achtergronden van een veertigtal beroepszaken constateren Schmidt en Spithoven, dat de GMD-verzekeringsgeneeskundige onvoldoende gebruik maakt van of waarde hecht aan de inzichten van de behandelende huisarts of specialist.²⁸

De komende wijzigingen van de WAO per medio 1986 houdt onder meer beëindiging van de verdiscontering van de "werkloosheidscomponent" in, waardoor het genoemde nadeel daarvan geleidelijk tot het verleden zal gaan behoren. Uiteraard zal een beperking van de uitkeringsrechten van gedeeltelijk gehandicapten wel gepaard moeten gaan met intensivering van de reïntegratiemaatregelen ten behoeve van deze moeilijk plaatsbare categorie werkzoekenden. Voor de uitvoeringsorganen van de WAO/AAW verlangt de genoemde wetswijziging een nauwgezetter beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid in de medische en arbeidskundige betekenis van het woord.

Ook in het systeem van de lokaal of regionaal uitgevoerde sociale overheidsvoorzieningen vindt bemoeiing met gehandicapten plaats, in het bijzonder in het kader van de sociale werkvoorziening. De WSW heeft een tweeledig doel, namelijk het verschaffen van aangepaste werkgelegenheid en het behoud, het herstel of de bevordering van de arbeidsgeschiktheid. Werkgelegenheidsdoel en revalidatiedoel beogen de integratie of reïntegratie van gehandicapte werknemers in het arbeidsproces. Voor velen is de aangepaste werkgelegenheid een blijvende vervanging van arbeid onder normale omstandigheden, voor sommigen een tijdelijke. In het verleden was er een doorstroming van ongeveer 5% van het bestand naar een gewone plaats in het arbeidsbestel. Naarmate de werkloosheid in omvang toenam, steeg het aantal werknemers in de WSW-werkverbanden bijzonder snel, te weten van 44.000 in 1970 tot 82.000 in 1984 en daalde de doorstroming nog sneller, namelijk van 2000 in 1970 tot ongeveer 300 in 1984.

Deze veranderingen betekenen, dat niet alleen de mate van arbeidsongeschiktheid of -geschiktheid bepalend is voor de toestroming naar de WSW en de doorstroming naar het normale arbeidsproces, maar ook de arbeidsmarktsituatie. Dit wil zeggen dat economische factoren het bestand van WSW-werknemers hebben uitgebreid. Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert, dat de WSW evenals de AAW/WAO een werkloosheidscomponent bevat. De relatief sterke toeneming van het aantal personen van wie geen diagnose bekend is of om andere redenen geen classificatie mogelijk is, wijst in die richting.²⁹

Uit een oogpunt van belangenbehartiging zou men het positief kunnen waarderen, dat de uitvoerders van het WSW-beleid door een verruimde interpretatie ook lichtgehandicapten en ouderen hebben toegelaten. Maar men kan evenzeer concluderen dat toeneming van het WSW-bestand illustreert, dat beleidsvormende en -uitvoerende instanties er niet in slagen de uitstoot van mensen uit het reguliere arbeidsbestel tegen te gaan of de terugkeer te bevorderen.

Uitvoering door lokale organen

Uit een oogpunt van belangenbehartiging verdient naar mijn mening een regionale, en vooral een lokale uitvoering van de sociale zekerheid verre de voorkeur boven een bedrijfstakgewijze. Zo'n uitvoering biedt mogelijkheden voor meer persoonlijke contacten met de cliënten, daardoor een betere afstemming van de wetstoepping en verdere hulp- en dienstverlening op hun situatie en perspectief en een intensiever samenwerking met lokale en regionale instellingen op andere gebieden.

De uitvoering van de AOW, de AWW en de AKW is ten dele aan regionale organen - de raden van arbeid - opgedragen, terwijl de behoefte aan regionale uitvoering gering is. Slechts met een klein deel van de uitkeringsgerechtigden is nader contact nodig en zelfs dat kan grotendeels schriftelijk plaatsvinden. De uitvoering van de AKW vergt in een aantal gevallen het inwinnen van inlichtingen bij geografisch gespreide instellingen, maar zou eventueel ook vanuit een landelijk punt kunnen geschieden. Regionale uitvoering zou veel meer voor de hand liggen, indien de gehele sociale verzekering regionaal zou worden uitgevoerd.

Het zou veel meer zin hebben, indien de werknemersverzekeringen regionaal of lokaal zouden worden uitgevoerd, omdat een goede uitvoering van deze verzekeringen in een groot aantal gevallen frequent en intensief contact met de uitkeringsgerechtigden veronderstelt en bovendien veel overleg met andere, regionale en lokale, instanties. Juist deze verzekeringen echter zijn ter uitvoering opgedragen aan landelijke bedrijfsverenigingen. Wel hebben de meeste bedrijfsverenigingen hun administratie opgedragen aan het GAK met zijn districtskantoren en hebben ook enkele van de overige bedrijfsverenigingen districtskantoren.

De bedrijfstakgewijze organisatie wordt vaak verdedigd met een verwijzing naar de eigen kenmerken van de bedrijfstak. Riemen noemt dit een fictie, omdat binnen de grenzen van een bedrijfsvereniging zich een heterogene samenstelling van bedrijven beweegt. Een werknemer kan in zijn functie een grotere gemeenschappelijkheid met een werknemer in een andere dan in zijn eigen bedrijfstak hebben. Een problematiek loopt dwars door de bedrijfstakken heen: arbeidsverzuim bij ploegenarbeid; de WAO hanteren als verkapte afvloeiingsregeling; gevolgen van automatisering, reorganisaties en fusies. Bovendien mobiliseren WAO'ers en gehandicapten zich op een gemeenschappelijke problematiek en splitsen zij zich niet op naar bedrijfstakken.³⁰ Feitelijk verrichten de besturen van de 25 bedrijfsverenigingen op vergelijkbare wijze dezelfde taken, in de regel zonder dat daarbij het specifieke van de bedrijfstak om nuancering vraagt. Uit het grote onderzoek van Berenschot en Bosboom en Hegener is gebleken, dat slechts 3% van alle besluiten van de besturen met het "bedrijfstakeigene" heeft te maken.³¹

Juist omdat lokale uitvoering zoveel mogelijkheden biedt voor een behoorlijke belangenbehartiging, is het teleurstellend dat ook deze vorm niet overal tot optimale resultaten heeft geleid. Zo blijkt onder meer uit het al eerder genoemde IVA-onderzoek, dat het gemeentebestuur, dat toch verantwoordelijk is voor de uitvoering van de ABW en de WWV, het functioneren van de gemeentelijke sociale dienst niet voldoende in politieke termen aan de orde stelt. De gemeenteraad beperkt zich veelal tot het bespreken van problemen betreffende de capaciteit en de mankracht. Ook de betrokken wethouder ziet de taakstelling van de dienst lang niet altijd als een sociaal-politiek vraagstuk. Vele gemeentebesturen ervaren het ABW- en WWV-beleid als een beleid dat van buiten, namelijk van de centrale overheid, afkomstig is en dat door de gemeenten moet worden uitgevoerd. De GSD is in deze conceptie primair een uitkeringskantoor. Voor zover een gemeente al een eigen standpunt inneemt, betreft dat met name de mate van individualisering die men bij de vervulling van deze uitkeringsfunctie wenselijk acht.³²

Deze houding van de gemeentebesturen is niet zo verwonderlijk, omdat de uitvoering ondanks de bestuurlijke figuur van het medebewind zowel door de wetgeving als door ministeriële verordeningen en preventief en repressief toezicht landelijk gedetailleerd is voorgeschreven. Dit houdt niet alleen verband met het voldoen aan de eisen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, maar hangt ook samen met het feit, dat de rijksoverheid de uitgaven ingevolge de uit te voeren regelingen grotendeels financiert en wel vooral op declaratiebasis. Deze centrale bemoeiing geeft in toenemende mate spanningen tussen rijk en gemeenten. Van de zijde van de gemeenten wordt sterk aangedrongen op andere bestuurlijke verhoudingen, die meer beleidsvrijheid voor de gemeenten zullen inhouden. Aan de kant van het rijk wordt eveneens in deze richting gezocht, waarbij aan financiering op basis van aan gemeenten toegekende budgetten en/of aan vermindering van het preventief toezicht wordt gedacht. Het rijk streeft echter ook naar versterking van zijn greep op de gemeenten, teneinde de uitgaven te kunnen beheersen. De Sociaal-Economische Raad heeft zich in een advies over de WSW voorstander getoond van een systeem van budgetfinanciering, dat de gemeentebesturen een grotere bestedingsvrijheid en de centrale overheid een globaal instrumentarium voor een wezenlijke kostenbeheersing biedt.³³

De overheid komt via de financiële hulpverlening in direct contact met individuele cliënten en groeperingen van cliënten die in een situatie van "kansarmoede" verkeren: bejaarden, etnische minderheden, langdurig werklozen, enzovoort. Mede doordat de financiële dienstverlening een massaal karakter heeft en de typische sociale dienst werkt als een "apparaat", wordt ten aanzien van deze groeperingen echter zelden een preventief beleid gevoerd. Veelal komt men er zelfs niet eens aan toe de aandacht van andere instellingen -bijvoorbeeld het particulier initiatief- voor deze probleemgroepen te bevorderen.³⁴

Het optreden van de sociale diensten beantwoordt dus zeker niet altijd aan de "guidelines", die Perlman voor sociale-dienstverleningsinstellingen heeft opgesteld. Hij onderscheidt vier soorten functies: "entry functions" (informatie aan toekomstige gebruikers, voorlichting over beschikbare diensten, verdere dienstverlening, verwijzing en bemiddeling naar nadere instellingen); "accountability functions" (bespreking van problemen en oplossingen met de cliënten; helpen bij het uitkiezen van hulpmiddelen en het gebruiken ervan, bepleiten, behandelen van bezwaren en beschermen van de rechten van de cliënten); "provision of specialised services" (voor kinderen, ouderen, gehandicapten, enzovoort: wettelijke hulp, persoonlijke raad, verzorging e.d.); "planning and control functions" (documentatie, evaluatie, analyse e.d. van trends en veranderingen in behoeften en diensten).³⁵ Volgens deze taakopvatting houdt een actieve sociale dienstverlening in, dat de uitvoeringsorganen de vier functies naar behoren vervullen, opdat zij hun cliënten op adequate wijze behulpzaam zijn bij het vinden van een oplossing voor hun financiële en sociale problemen.

Uit een vervolgonderzoek, door het IVA enkele jaren later ingesteld bij zes grote sociale diensten, blijkt dat op een aantal punten sprake is van enige vooruitgang. Zo wordt meer dan vroeger ingezien, dat naast de gekoppelde hulpverlening (van financiële en immateriële hulp) en opvang en begeleiding van individuele cliënten, de sociale dienst een aansluiting moet realiseren op zowel beleids- als uitvoerend niveau met andere terreinen van overheidsverantwoordelijkheid. Het gaat daarbij onder andere om vraagstukken van welzijn en huisvesting en ook steeds meer om arbeidsbemiddeling en werkgelegenheid. De verantwoordelijkheid van de lokale overheid voor het zoeken naar zinvol werk wordt steeds meer als noodzakelijk gezien. Het kan daarbij zowel gaan om het stimuleren van initiatieven die zich steeds meer aandienen als om het zelf initiëren van allerlei mogelijkheden. In een aantal gevallen is de betrokkenheid van de wethouders van sociale zaken en de raadscommissies toegenomen, maar die van de gemeenteraad miniem gebleven. Daartegenover staat de constatering, dat men weinig toekomt aan het verzamelen van informatie over aard en omstandigheden van financiële aanvragen, de signalering van probleemgroepen en -situaties en het op basis daarvan leveren van bijdragen aan lokaal welzijnsbeleid. Men beperkt zich tot de afhandeling van financiële aanvragen en de begeleiding van cliënten gedurende en soms na de aanvraagbehandeling, met een terughoudende diagnose van de daarmee samenhangende of van ander problematiek. Het gemeentebestuur stelt ten gevolge van de krappere financiële middelen van de gemeenten de omvang van het takenpakket van de GSD ter discussie, waardoor de dienst niet wordt gestuurd op grond van politieke, maar van financiële criteria.³⁶

Eind 1981, begin 1982 hebben de rijksconsulenten voor sociale zekerheid bij 59 - vooral grote en middelgrote - gemeenten geïnventariseerd welke activiteiten deze via de sociale diensten ontplooiën ten behoeve van **langdurig werklozen**. Die activiteiten lijken zeer verschillend te zijn. Wat de sociale begeleiding betreft, laten de sociale diensten het initiatief meestal aan de cliënt over. Het halfjaarlijkse hercontrolegesprek, dat zij in principe met iedere cliënt voeren, wordt gericht op het voldoen aan de uitkeringsvoorwaarden, met name de sollicitatieplicht, maar er kunnen ook andere onderwerpen worden aangeroerd, zoals het sociaal-culturele werk en het vrijwilligerswerk. Als de problemen van de cliënt ernstiger zijn, geeft de GSD-ambtenaar intensievere begeleiding, wat globaal neerkomt op vervolggesprekken met ongeveer zes weken tussenruimte. Een andere ingang tot begeleiding biedt het persoonlijk inleveren, gewoonlijk wekelijks, van de werk- of inkomstenbriefjes, waaraan een gesprek kan worden vastgeknoopt. Door de toegenomen werkdruk vindt het halfjaarlijkse of wekelijkse contact echter steeds minder plaats.

Het verslag van de bijstandsconsulenten constateert op lokaal niveau een bloei van initiatieven ten aanzien van werkloosheidsbestrijding en werklozenopvang, maar geen werkelijk geïntegreerd beleid. Binnen dat kader zijn er sociale diensten die zich beperken tot datgene wat noodzakelijk in verband met het verstrekken van uitkering moet gebeuren, andere diensten hebben intensiever contact met werkloze cliënten, maar oriënteren zich vooral op hun onmiddellijke herintreding in het arbeidsproces; weer andere diensten hebben een bredere optiek: arbeidsmarkt, vrijwilligerswerk, cursussen e.d.³⁷

Begeleiding en participatie

Uit een kort daarna ingesteld inventariserend onderzoek door de bijstandsconsulenten is naar voren gekomen, dat de **begeleidingsfunctie** allerwege wordt geaccepteerd, maar nog niet overal volledig wordt vervuld. Tweederde deel van de sociale diensten is van oordeel, dat in vele tot alle noodzakelijke gevallen ook daadwerkelijk begeleiding aan de cliënten wordt geboden, indien deze dat wensen. Sociale diensten in middelgrote gemeenten zijn positiever in hun oordeel over hun mogelijkheden daartoe dan die in de kleinste en in de grote gemeenten. Zowel diensten in kleine als in middelgrote gemeenten zijn van mening dat voldoende personeel beschikbaar is om cliënten te begeleiden, maar die in grote gemeenten - waar meer dan de helft van het ABW-(inclusief Rww-)bestand is gesitueerd - achten hun personeelsomvang in relatie tot de noodzakelijk geachte

begeleiding volstrekt onvoldoende. Een vijfde deel van de sociale dienstenadviseert regelmatig cliënten om activiteiten van diverse aard in projecten te gaan verrichten. Bijna de helft doet dit incidenteel. In de middelgrote, maar vooral in de grote gemeenten ontplooiën vele sociale diensten zelf initiatieven bij het opzetten van projecten, die gericht zijn op het verbeteren van de maatschappelijke situatie van probleemgroepen.

Iets meer dan de helft van de gemeenten blijkt geen voorzieningen te hebben getroffen voor participatie van cliënten. Waar ze wel worden gecreëerd, gaat het meestal om de mogelijkheid tot het uiten van klachten en wensen door de cliënt. Naarmate de gemeente groter is, vindt er meer overleg met cliëntengroeperingen of -bonden plaats.³⁸

In een van de rapporten van het IVA-onderzoek wordt gezegd, dat het gedrag van de cliënten door verhoging van algemeen informatieniveau, onderwijspeil en rechtsbewustzijn zal veranderen. De cliënten zullen verwachten als mondige mensen behandeld te worden; zij zullen zo nodig zelf de ambtenaren en instanties corrigeren. Er zullen meer cliënten zijn die een zeker inzicht hebben in hun problemen en dat inzicht ook onder woorden kunnen brengen. In dit verband moet men, aldus het rapport, ook het ontstaan van belangenbehartigende organisaties (cliëntenbonden) begrijpen. De kans op acties van de zijde van, of ten behoeve van, groeperingen wordt groter. Van de GSD vergt dit een grotere openheid en een duidelijke oriëntatie op collectieve problematiek van cliënten. Binnen het kader van de wettelijke mogelijkheden moet de dienst uitgaan van de belevingswereld van de cliënten met het oog hebben voor zijn omstandigheden en mogelijkheden. Dat houdt in dat de dienst nagaat of er indicaties zijn voor psycho-sociale of sociale problemen; de cliënt informeert over procedures, rechten en plichten; zijn problemen samen met hem definieert; hem zonodig motiveert tot het inwinnen van verdere hulp. Het rapport spreekt ook over het consulteren van groeperingen door middel van wensonderzoek, inspraakcommissies e.d. Als derde variant noemt het rapport participatie van de bevolking via de democratische controle door de gemeenteraad op het beleid van het college van burgemeester en wethouders, de wethouder van sociale zaken en de directie van de sociale dienst. Tenslotte wijst het op de directe invloed die kan uitgaan van lokale, regionale en landelijke organisaties en collectieve acties van cliënten.³⁹

Er is, naast de vakbeweging, geen krachtige, invloedrijke organisatie van uitkeringsgerechtigden. Knapen schrijft dit toe aan het feit, dat het beroep op sociale-zekerheidsvoorzieningen een verschijnsel is, waarop een soort taboe rust, omdat het als een gevolg van individueel falen wordt beschouwd. Een goede voedingsbodem voor belangenbehartiging is dit geenszins. Bovendien zijn de sociale-zekerheidswetten zo uiteenlopend wat betreft de achtergrond van het gebruik, de hoogte van de uitkeringen, de randvoorwaarden en de maatschappelijke acceptatie, dat van vele "soorten" uitkeringsgerechtigden kan worden gesproken.

Wel constateert hij dat met het toenemend beroep op deze voorzieningen en de naar sociale achtergrond grotere variatie (naar opleiding, vroeger beroepsniveau e.d.) het stigma van uitkering ontvangen minder negatief wordt beleefd en gezien. Dit vindt mede zijn oorzaak in de groeiende (h)erkenning van de maatschappelijke achtergronden van uitkeringsafhankelijkheid. Knapen ziet hierin een goede voedingsbodem voor gezamenlijke actie en georganiseerde belangenbehartiging.⁴⁰

Samenwerking tussen uitvoeringsorganen

Men zou mogen veronderstellen, dat de diverse instanties op het gebied van de sociale zekerheid zeer hecht met elkaar en met instanties op belendende beleids-terreinen samenwerken om hun cliënten zo goed mogelijk van dienst te zijn. Over het algemeen is het beeld echter niet rooskleurig. Tussen het GAK en de GMD is veel contact om de WAO/AAW zo goed mogelijk uit te voeren. Voor een goede uitvoering van de WW zijn er contacten tussen het GAK en de arbeidsbureaus, maar ze zijn meestal niet intensief. Ook tussen de GMD en de arbeidsbureaus zijn de contacten marginaal te noemen. De relaties tussen GAK en GSD zijn zeker niet optimaal, maar die tussen GSD en GAB weer iets beter. Tussen GMD, bedrijfsgezondheidsdiensten en curatieve gezondheidszorg zijn er wel contacten, maar onvoldoende coördinatie, waardoor de sociaal-medische begeleiding van de WAO/AAW-clieñten tekortschiet. De ziekenfondsen staan geïsoleerd van de verdere sociaal-medische zorg voor deze cliënten.

Waar de bilaterale contacten te wensen overlaten, kunnen de multilaterale contacten niet veel beter zijn. Inderdaad ontbreekt een regelmatige ontmoeting, dus zeker een geïnstitutionaliseerd overlegkader, waardoor verschillende instanties tot uitwisseling van inzichten en afstemming van beleidsopvattingen en -activiteiten zouden kunnen komen. In het grote IVA-onderzoek naar het functioneren van de gemeentelijke sociale diensten is ook aandacht besteed aan de **communicatie en samenwerking van de GSD's met andere instanties**. Uit het rapport van Godfroy zijn enkele belangrijke conclusies over het netwerk rond de GSD te trekken. In dat netwerk spelen de sectoren maatschappelijke dienstverlening en sociale zekerheid/arbeidsbemiddeling een centrale rol. Deze sectoren hebben het uitgebreidste contactpatroon en verwijzingspatroon met de GSD. Minder uitgebreid zijn het contacten- en verwijzingspatroon ten opzichte van de sector gezondheidszorg. Het leeuwedeel van de externe communicatie heeft betrekking op de directe dienstverlening aan cliënten.

De contacten met de sector sociale zekerheid/arbeidsbemiddeling (w.o. GAK, BV's, GAB) dragen een relatief formeler karakter, een wat sterkere gerichtheid op de administratieve afhandeling van gevallen en relatief minder beleidsgerichte communicatie dan de contacten met de sector maatschappelijke dienstverlening. Met de sociale werkvoorziening vindt veel communicatie plaats, zowel over beleidszaken als over afzonderlijke cliënten. De GSD heeft een duidelijk ruimere visie op "dienstverlening" dan het GAB. Het GAB is minder op samenwerking met de GSD gericht dan andersom.

In de interorganisationele uitwisseling rond sociale diensten speelt verwijzing een belangrijke rol als instrument van dienstverlening. Godfroy heeft uit zijn onderzoek de indruk overgehouden, dat verwijzingsprocessen weinig gestructureerd zijn. Er is een grotere structurering van contacten met de directe dienstverlening.

Over de taakafbakening merkt Godfroy op, dat er een feitelijk duidelijke afbakening is tussen GSD en GAB. De sterk administratieve opstelling van het GAB kan als te beperkt gekarakteriseerd worden. De problematiek van een cliënt die werkloos is, zal zich in vele gevallen verder uitstrekken dan de behoefte aan arbeidsbemiddeling en inkomensvoorziening. Men kan zich afvragen of GSD en GAB niet gezamenlijk een taak hebben ten aanzien van de sociale begeleiding van langdurig werklozen.⁴¹

Om de coördinatie tussen de verschillende instellingen op het gebied van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening te bevorderen, is enkele jaren geleden besloten tot een proefneming met **regionale coördinatiecommissies** in een achttal gebieden, namelijk Amsterdam, Eindhoven, Enschede, Kennemerland, Oost-Groningen, Oost-Veluwe, Oostelijke Mijnstreek en Zeeuws-Vlaanderen. Het initiatief is genomen door het Overlegorgaan Werkloosheids- en Arbeidsvoorzieningen, waarin de Sociale Verzekeringsraad, de Federatie van Bedrijfsverenigingen, de Gemeenschappelijke Medische Dienst, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging Divosa, het Ministerie van SZW en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties participeren. De regionale coördinatiecommissies zijn in de periode mei 1982 tot januari 1984 achtereenvolgend gestart. Het experiment loopt tot begin 1986. Voor de beoordeling van de resultaten van het experiment is aan het Sociaal-Wetenschappelijk Instituut IVA een evaluatie-onderzoek opgedragen. De uitkomsten daarvan komen in 1986 beschikbaar. Wel zijn gegevens bekend uit de beginperiode op grond van een meting van de situatie bij de start en van een eerste meting tijdens het proces. Uit het desbetreffende rapport van Rieken en Ter Huurne van het IVA blijkt, dat in de regio's van het onderzoek (maar toen nog zonder Amsterdam) de coördinatie in de beginsituatie niet optimaal was en dat in de eerste fase van het experiment nog slechts geringe vorderingen werden gemaakt.

In de beginsituatie werden verstoringen in de relaties tussen alle uitvoeringsorganen geconstateerd, in het bijzonder tussen de GSD's en de bedrijfsverenigingen (verwijzing door de BV naar de GSD; verrekenen van uitkeringen; berichtgeving over beëindiging WW-periode), tussen de GMD en de bedrijfsverenigingen (interpretatieverschillen; vaststelling mate van arbeidsongeschiktheid; trage behandeling door BV; informatie door BV aan GMD), tussen de GSD en het GAB (kennisgeving over uitschrijving als werkzoekende; informatie over de uitkering; informatie over bemiddelbaarheid). De mate van samenwerking tussen de verschillende instanties is over het algemeen niet hoog, gelet op persoonlijke contacten tussen de directeuren, schriftelijke informatie-uitwisseling, programmering van activiteiten, deelneming in commissies van de andere organisaties e.d. Boven het gemiddelde ligt de samenwerking tussen GAB en GMD, GAB en grote GSD's, GMD en GAK. De zelfadministrerende bedrijfsverenigingen werken weinig samen met de andere instanties, evenals de kleine en middelgrote GSD's, zodat deze eigenlijk tamelijk geïsoleerd staan. De eerste procesmeting laat zien, dat enkele RCC's resultaten hebben geboekt, namelijk Eindhoven e.o., Zeeuws-Vlaanderen en Amsterdam. Deze commissies vragen om vergroting van beleidsruimte voor de deelnemende instanties. De overige commissies komen niet toe aan voldoende communicatie en besluitvorming.⁴²

Gezien de slechte startsituatie en de blijkbaar geringe traditie in het communiceren en samenwerken is het niet verwonderlijk, dat vijf van de acht RCC's in het experiment nog weinig vorderingen hebben gemaakt. De drie regio's die het eerst zijn gestart - tweeënhalf jaar vóór de eerste procesmeting - zijn wel in de goede richting opgeschoten. Sindsdien verschenen informatie in het ROC-bulletin laat enige voortgang zien. Ook zijn er "spontane" RCC's ontstaan, die redelijk functioneren. De wenselijkheid van (meer) coördinatie lijkt hier en daar wel erkenning te vinden. De deelnemers aan het experiment beklagen zich echter over de geringe beleidsvrijheid, die de centrale organisaties toestaan om tot gecoördineerde activiteiten te komen.

Rieken concludeert op grond van de eerste ervaringen met de experimentele RCC's, dat de technische afstemmingsproblemen in het algemeen wel opgelost kunnen worden, maar met de beleidsmatige afstemmingsproblemen ligt dat anders, omdat deze al snel de autonomie- en bevoegdhedenkwesties van de participerende organisaties raken. Sprekend over de deelnemende organisaties, merkt Rieken op dat er in feite sprake is van sterk hiërarchisch georganiseerde en centralistisch bestuurde organisatietypen, met uitzondering van de gemeenten. De betrokkenheid op gemeenschappelijke doelen is veelal klein en de aandacht voor de eigen autonomie en het werkterrein is groot te noemen.⁴³

Elders stelt hij op grond van hetzelfde onderzoek vast, dat de verdeling van de beslissingsbevoegdheid in elk van de vier hiërarchische systemen sterk verschilt. Het perifere kantoor van de GMD en de grote GSD's bezitten ten opzichte van hun respectieve centrale organisatie over de minste beslissingsbevoegdheid. De GMD-kantoren zullen daarom vermoedelijk het minst in staat zijn tot regionale samenwerking. De GAB's, de middelgrote GSD's en de districtskantoren van het GAK zullen daarentegen op grond van deze onderzoeksbevindingen het meest in staat zijn tot regionale samenwerking.⁴⁴

Naar de mening van Rieken zal de winst van de vrijwillige coördinatie gelegen zijn in het opbouwen van een klimaat, waarin men elkaar leert kennen en op de hoogte raakt van de eigen mogelijkheden en beperkingen. Dit zal vooral zijn nut hebben voor het oplossen van de technische afstemmingsproblemen, waarvan het belang voor de cliënten en de afzonderlijke organisaties niet onderschat moet worden. Wanneer men geconfronteerd wordt met een aantal problemen van meer beleidsmatige aard, zal men die waarschijnlijk laten liggen. Toch is de ingeslagen weg naar zijn idee de enige manier om op langere termijn te komen tot een beter beheersbare, bestuurbare en op de cliënt gerichte uitvoeringsorganisatie van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening. Dan zullen echter de decentrale organisaties meer bevoegdheden moeten krijgen en vervolgens zelf een deel van hun bevoegdheden aan de RCC moeten afstaan.⁴⁵

De vraag rijst, in hoever men een gebrek aan geïntegreerd beleid voor werklozen aan gemeenten zou kunnen verwijten, nu op het vlak van de landelijke beleidsvorming evenmin van enige integratie sprake is. De Harmonisatieraad Welzijnsbeleid constateert op landelijk beleidsniveau een discrepantie tussen de verschillende bestuursactoren. Er zijn veel departementen die zich met de werkloosheidsproblematiek bezighouden, doch van een goede onderlinge afstemming is geen sprake. Een duidelijke interdepartementale coördinatiestructuur op het gebied van werkloosheid en niet-actievenbeleid is niet voorhanden. Er bestaan verschillende doeleinden naast elkaar die regelmatig concurreren. Ook tussen de gemeenten en de rijksoverheid ziet de HRWB nogal wat spanningspunten liggen. Vele gemeenten zijn bereid actie te ondernemen teneinde de problemen van de werklozen te verzachten. Zij worden daarbij echter gehinderd door van rijkswege gegeven richtlijnen en wetgeving.⁴⁶

Hoofdstuk 6

Herziening van de bestuurlijke organisatie

6.1. Inleiding: voorstellen en voornemens

Na de kritische bespreking van de wijze waarop thans de uitvoering van de sociale zekerheid is georganiseerd en het sociale-zekerheidsbeleid in feite wordt uitgevoerd, zal thans worden ingegaan op recente voorstellen en voornemens om tot verandering van de uitvoeringsorganisatie te komen. In het bijzonder zullen twee rapporten aan de orde komen, die de laatste jaren een centrale rol in de discussie hebben gespeeld, namelijk het rapport dat de raadgevende bureaus Berenschot en Bosboom en Hegener aan de Sociaal-Economische Raad hebben uitgebracht¹ en het rapport dat een ambtelijke projectgroep heeft opgesteld.² Beide rapporten zijn in 1979 aan de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangeboden.

De staatssecretaris heeft op basis van het ambtelijk rapport voorstellen ontwikkeld en daarover advies aan de Sociaal-Economische Raad gevraagd³, dus niet op basis van het door de twee raadgevende bureaus opgestelde en door de SER aangeboden rapport. Dit is een interessant gegeven, omdat het laatstgenoemde rapport het resultaat is van een onderzoek, dat de SER heeft laten verrichten naar aanleiding van een eerdere adviesaanvraag van de regering inzake de toekomstige uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering⁴, en de nieuwe adviesaanvraag op belangrijke punten afwijkt van de conclusies en aanbevelingen van dat rapport. Die punten betreffen in het bijzonder de positie, taak en bevoegdheden van de overheid en de sociaal-economische belangenorganisaties in de bestuurlijke organisatie van de sociale verzekering, casu quo de relatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering in het beleidsproces van de sociale verzekering. Even interessant is dat het advies, dat de SER inmiddels over een deel - de meest concrete voorstellen en voornemens - van de adviesaanvraag heeft uitgebracht⁵, een andere richting aanwijst dan de regering had gekozen, maar evenzeer duidelijk verschilt van het zelf aangeboden onderzoeksrapport.

De genoemde organisatie-adviesbureaus hadden als eerste resultaat van het onderzoek, dat zij in opdracht van de SER hebben verricht, in 1972 een alternatieven-rapport op tafel gelegd.⁶ Na een vruchteloze discussie in de kringen van de werkgevers- en werknemersorganisaties moest de SER concluderen dat het onmogelijk was tot een keuze uit de voorgelegde alternatieven te komen. In 1978 gaf de SER aan de bureaus opdracht voor het verrichten van een vervolgonderzoek, waaraan hij nadrukkelijk de voorwaarde verbond dat de nieuwe voorstellen de historisch gefundeerde positie van de sociaal-economische belangenorganisaties bij de uitvoering van de sociale verzekering in acht zou nemen. Deze beperking is een tweede pikante bijzonderheid.

Bij de beoordeling van de onderzoeksrapporten, voorstellen en voornemens zullen, evenals bij de analyse van de bestaande organisatie van de uitvoering, de in deze studie gekozen criteria betreffende de beleidseffectiviteit en de bestuurlijke efficiëntie van de beleidsuitvoering worden gehanteerd. Dit wil zeggen, dat zal worden getracht een antwoord te vinden op de vraag of een uitvoeringsorganisatie die is gebaseerd op de bedoelde voorstellen en voornemens in ruimere mate dan de bestaande uitvoeringsorganisatie zou bijdragen tot de beheersing van het beleidsproces en tot behartiging van de belangen van de uitkeringsgerechtigde burgers.

Voor de toekomstige besturing van de sociale zekerheid is van belang hoe de bestuurlijke organisatie-, competentie- en middelenstructuur zullen worden geregeld en van welke besturingsconceptie daarvan wordt uitgegaan. Belangrijke meetpunten daarbij zijn de positie, taken, invloed e.d. van de voornaamste actoren op het beleidsgebied van de sociale zekerheid: de regering, het parlement, de werkgevers- en werknemersorganisaties, de uitkeringsgerechtigden (cliënten). Uit mijn eigen verkenningen en uit de bedoelde rapporten en daarop gevolgde discussie komen drie belangrijke onderwerpen naar voren, die bijzondere aandacht verdienen:

1. de relatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering;
2. de taakverdeling en samenwerking tussen overheid en belangenorganisaties;
3. de differentiatie van de uitvoering naar bedrijfstak en/of regio.

6.2. Toezicht en coördinatie

In deze studie is veel aandacht gewijd aan de verhouding tussen de vorming en de uitvoering van beleid, omdat deze verhouding in de bestuurswetenschappelijke theorie en in de besturingspraktijk een belangrijk thema is. Ik heb uit mijn verkenningen van theorie en praktijk de gevolgtrekking gemaakt, dat de twee onderdelen van het beleidsproces begripsmatig wel te benoemen en te definiëren zijn, maar in de werkelijkheid van het beleid veel moeilijker te onderscheiden

zijn, omdat ook tijdens de beleidsuitvoering het proces van beleidsvorming vaak doorgaat. Dit gebeurt zowel door de beleidsuitvoerders, die het vastgestelde beleid moeten interpreteren en soms ook uitwerken om het toepasbaar te maken in hun confrontatie met de sociale werkelijkheid rondom het uitvoeringsproces, als door de beleidsvormers, die in reactie op uitvoeringsproblemen hun beleid bijstellen. Ik heb geconstateerd, dat het op het gebied van de sociale zekerheid nodig is duidelijk de doeleinden en middelen vast te stellen, met name uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, maar dat het ondoenlijk is de uitvoering tot in details vast te stellen. De uitvoerders zullen over een redelijke, werkbare beleidsruimte moeten beschikken. Het is daarom een belangwekkende vraag, hoe de relatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering wordt gezien.

Beheersing

Het Interimrapport legt bijzonder veel nadruk op beheersing en beheersbaarheid. Het definieert **beheersing** als een samenhangend geheel van zo efficiënt en effectief mogelijke activiteiten die ertoe leiden dat: het uitvoeringsproces van het sociale-zekerheidsstelsel voortdurend verloopt conform het tevoren in verschillende wetten en uitvoeringsmaatregelen vastgelegde beleid; wordt gesignaleerd wanneer dit stelsel op basis van het bestaande beleid niet meer aan het doel beantwoordt en in dat geval wordt bijgedragen tot beleidswijziging; een en ander zowel wat betreft de inhoud van het stelsel als wat betreft de ontwikkeling van het beslag op de beschikbare middelen. De rapporteurs menen evenwel, dat niet voorbij kan worden gegaan aan het beleidsvormingsproces en voegen daarom toe, dat het volledige beheersingsproces neerkomt op: het scheppen en aanpassen van regelingen op het gebied van de sociale zekerheid op basis van maatschappelijke behoeften en wensen en in goede afweging ten opzichte van alternatieve bestedingen van schaarse middelen; het zodanig uitvoeren van de regelingen, dat aan criteria inzake doelmatigheid, beheersbaarheid, zorgvuldigheid en doorzichtigheid wordt voldaan. Het gaat daarbij om een proces, gericht op het handhaven van het beleid, het beheersen van het financiële beslag en het zo nodig initiëren tot vernieuwing.⁷

Ondanks de ruime omschrijving van het begrip "beheersing", valt op dat in het rapport toch voornamelijk aan beperking van gebruik en kosten wordt gedacht. Hier zijn de eerder genoemde betekenissen van beheersen - "to control" en "to contain" - dicht bij elkaar gebracht. Rang merkt op dat de kwantitatieve ontwikkeling eenzijdig wordt benaderd vanuit het beslag van uitkeringen en verstrekkingen op het nationale inkomen. Node mist hij een korte uiteenzetting van

andere kenmerken, zoals deze in de rechtsgronddiscussies naar voren zijn gekomen.⁸ De omschrijving biedt onmiskenbaar ruimte voor terugkoppeling vanaf het beleidsuitvoeringsniveau naar het beleidsvormingsniveau, maar gaat in beginsel wel uit van een uitvoering overeenkomstig de wettelijk bepaalde doeleinden. De beheersing is in deze definitie primair op het uitvoeringsproces gericht.

Van Brussel wijst erop, zoals ikzelf ook met nadruk heb gedaan, dat het vraagstuk van de beheersing op twee niveaus speelt: dat van de wetgeving en dat van de uitvoering. Hij wijst op de ontwikkeling van de WAO, welke bij de invoering op geen stukken na is voorzien. Zowel de wettelijke vormgeving als de feitelijke uitvoering heeft tot die ontwikkeling bijgedragen.⁹

Ook Madlener tekent aan, dat juist op het beleidsvormingsniveau zeer belangrijke besissingen kunnen vallen, die van enorme importantie zijn voor het gehele beheersingsproces. Hoe strak men ook het uitvoeringsvlak beheerst, één besluit op beleidsniveau kan bij wijze van spreken een verdubbeling van kosten betekenen.¹⁰ Op dit verschijnsel ben ik zelf reeds uitvoerig ingegaan in mijn analyse van de beheersing van prestaties en volume.

De opstellers van het Interimrapport willen het beheersingsproces op **beleidsvormingsniveau** versterken door daar een prioriteitenafweging te doen plaatsvinden. Zij vinden beheersing van de sociale aanspraken geen zaak meer van uitvoering alleen, want de belangen van werkgevers, werknemers, zelfstandigen en de overheid zijn nauw verweven. De rapporteurs zijn van mening dat de regering en/of het parlement moet beschikken over optimale kwantitatieve en kwalitatieve **informatie over de uitvoering** van de sociale zekerheid. Door een continue stroom betrouwbare en beleidsrelevante informatie en evaluatie daarvan kan de overheid beoordelen of het stelsel (voorwaarden, mate en wijze van risicodekking; kring van rechthebbenden; doorzichtigheid van het stelsel) doelmatig is. Zo nodig kan zij maatregelen nemen tot heroverweging van doelstellingen of bijsturing van processen op grond van een prioriteitenafweging, waarbij ook de kosten en de kwaliteit van de risicodekking tegenover elkaar zullen worden afgewogen.¹¹ Hieruit blijkt dat de rapporteurs de signalen uit de praktijk van de uitvoering niet slechts willen opvullen als gegevens over een ineffectieve of inefficiënte uitvoering, maar zo nodig als indicaties van een ondoeltreffende of ondoelmatige wetgeving. Deze benadering geeft de uitvoeringsinstanties in principe de kans door middel van hun informatie bij te dragen tot evaluatie van het beleid en zich dus te ontwikkelen tot strategische beleidsuitvoering, zoals ik heb bepleit.

Volgens het Interimrapport verdient het ernstige overweging de minister van SZW alle landelijke premiepercentages te laten vaststellen, zulks in verband met de spanning tussen de mogelijke groei van het reëel besteedbare inkomen van werknemers en de lastenontwikkeling van de sociale zekerheid, uitgedrukt in te heffen premies. Bij het nemen van beslissingen over de wijze van financiering van de sociale-zekerheidslasten kunnen dan de belangen van het arbeidsvoorwaardenbeleid worden betrokken. Hierdoor zal aandacht kunnen worden gegeven aan de kwaliteit van de financiering, opdat de vereiste middelen beschikbaar zullen zijn.¹² Dit zou een bevestiging zijn van de gewoonte, die de laatste jaren onder de druk van de financieel-economische problemen is gegroeid. Het vaststellen van de premies door de uitvoeringsorganen onder goedkeuring van de minister is feitelijk veranderd in vaststellen door de minister. Uit een oogpunt van goede bestuurlijke verhoudingen en de mogelijkheid tot beheersing van het beleidsproces op hoofdpunten, verdient het aanbeveling de gegroeide praktijk te formaliseren. Regering en parlement moeten de wettelijke en budgettaire kaders aangeven, waarbinnen de sociale-zekerheidsregelingen moeten worden uitgevoerd.

Uit het Interimrapport blijkt keer op keer dat de opstellers bij beheersing in het bijzonder denken aan **beheersing van het volume** en zich daardoor sterk laten leiden bij hun voorstellen voor verandering van de uitvoeringsorganisatie. Rang heeft er bezwaar tegen, dat het gebrek aan beheersing van het volume wordt opgelost door een reorganisatie van de uitvoering. Het is begrijpelijk dat de centrale overheid streeft naar een betere beheersing als de sociale zekerheid een te groot deel opeist van de stagnerende economische groei, als de premiedruk te sterk stijgt, als een groter beroep wordt gedaan op de algemene middelen. Maar het is onjuist de beheersing als beleidsinstrument uit het economische subsysteem (financiering, beheersing, volumebeleid, beheer fondsen) te isoleren en vervolgens aan het gehele systeem van de sociale zekerheid op te leggen. De greep van de centrale overheid op het systeem wordt in het Interimrapport gerealiseerd door het juridische subsysteem (opbouw wetgeving, innerlijke samenhang, interpretatie en rechtspraak) en het organisatorische subsysteem (uitvoering, samenwerking) ondergeschikt te maken aan het economische. Dat kan tot gevolg hebben dat het systeem sociale zekerheid nog slechts als een economisch gegeven wordt beschouwd, waardoor de doelstelling van dat systeem eenzijdig wordt benaderd en uitgewerkt.¹³

Zelf heb ik elders bezwaar gemaakt tegen de benadering van de stijging van volume en/of kosten als uitsluitend of hoofdzakelijk een financieel-economisch of financieringsprobleem en gesteld dat het in nog sterkere mate een sociaal-politiek probleem is.¹⁴ Voor zover het een financieel-economisch probleem is, moet het inderdaad door de overheid door middel van financieel-economische maatregelen worden opgelost en niet op de uitvoeringsorganisatie worden afgewen-

teld. Voor zover echter het gebruik van de sociale zekerheid is toe te schrijven aan gedragingen van cliënten of uitvoerders dan wel aan gebreken in de structuren en processen van de wetstoepassing, kan herziening van het uitvoeringssysteem wel degelijk worden overwogen. Het ondoorzichtige en moeilijk stuurbare uitvoeringssysteem zie ik als een systeem dat de beheersing van het volume beperkt.

Ook het Eindrapport spreekt zich uit over vergroting van de **bestuurbaarheid en beheersbaarheid** en formuleert daarvoor enkele eisen. Het noemt als voorwaarde voor een adequate besturing en beheersing, dat het bestuur zicht heeft op het reilen en zeilen van het systeem in zijn totaliteit en op interne en externe effecten (bijvoorbeeld volume-ontwikkeling). Dit vereist van belang zijnde, continue, actuele, niet verbrokkelde **beleidsinformatie** op basis van zoveel mogelijk uniforme begrippen en door middel van specifieke organisatorische voorzieningen ten behoeve van de informatieverzameling over en studie van ontwikkelingen die van belang zijn voor de besturing en beheersing van het systeem. Voorts bepleit het Eindrapport overzichtelijkheid van het systeem en duidelijke afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.¹⁵ Terwijl de opstellers van het Interimrapport bij het bijeenbrengen van meer systematische informatie vooral denken aan versterking van de beleidsvorming door regering en parlement, gaan de gedachten van de opstellers van het Eindrapport uit naar informatie ten behoeve van de bestuurders van de uitvoeringsorganen. Dit verschil in accent houdt ten nauwste verband met de organisatiestructuur en de daarbij behorende competentie-structuur, die de twee groepen rapporteurs voor ogen staan.

Beheersingsorgaan

Om de eigen verantwoordelijkheid van beleidsvormingsniveau en uitvoeringsniveau niet te vermengen en tegelijkertijd de gedeelde verantwoordelijkheid van de overheid en het georganiseerde bedrijfsleven in het oog te houden, stelt het Interimrapport voor de beheersingstaak op te dragen aan een **onafhankelijk beheersingsorgaan**. Dat beheersingsorgaan moet worden bestuurd door een college van onafhankelijke deskundige bestuurders, die het vertrouwen genieten van de sociale partners. De benoeming zou moeten plaatsvinden door de Kroon, op voordracht van de Minister van SZW, gehoord de SER, en voor een bepaalde tijd, bijvoorbeeld zes jaren, moeten gelden.¹⁶

De keuze valt dus op versterking van de centrale besturing, onafhankelijk van de uitvoeringsorganen en bovendien onafhankelijk van de sociaal-economische belangenorganisaties, die sterk vertegenwoordigd zijn in de besturen van de uitvoe-

ringsorganen. Het Interimrapport noemt de volgende onderwerpen voor de toezicht-houdende taak van het voorgestelde beheersingsorgaan: de kwaliteit en de kosten van de risicodekking; de kwaliteit en de kosten van de uitvoeringsorganisatie; de kwaliteit en de kosten van de financiering.¹⁷ Het voorgestelde beheersingsorgaan, dat de rapporteurs Sociale Zekerheidsraad noemen, moet in de plaats komen van de Sociale Verzekeringsraad, die voor tweederden uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties is samengesteld.

Madlener heeft in dit opzicht kritiek op de analyse en de voorstellen in het Interimrapport. De projectgroep die het rapport heeft opgesteld, heeft zijns inziens geen enkele poging gedaan na te gaan of het aan de rol van de werkgevers- en de werknemersvertegenwoordigers is te wijten dat bepaalde taken van de SVR niet tot hun recht zouden zijn gekomen. Verder heeft de projectgroep niet stilgestaan bij de gedachte dat juist in de door haar geschetste, wettelijk gezien wankelende positie van de SVR met overleg misschien meer bereikt kan worden dan met hiërarchisch getint gezag. Op volstrekt ontoereikende argumenten stelt de projectgroep voor de samenstelling van de SVR te wijzigen en het nu tripartite college te vervangen door een volledig ambtelijk college. Zijn verwachting is dat, wanneer een ambtelijk college in een strak hiërarchisch patroon de bedrijfsverenigingen, de raden van arbeid en de SVB gaat proberen te onderwerpen, er een competentiestrijd ontstaat waarmee niemand is gediend, zeker de uitkeringsgerechtigden en de premiebetalers niet. De uitvoeringsorganen zullen hun autonomie met hand en tand verdedigen tegen maatregelen van bovenaf. Zij zijn immers in de dagelijkse praktijk belast met de zorg voor de inning van de premies en met het uitbetalen van de uitkeringen.¹⁸ Dit alles rechtvaardigt mijns inziens nog niet, dat alle uitvoerders toezicht houden op zichzelf.

Besturing (of beheersing) van de uitvoering vraagt niet alleen om toezicht, maar ook - bij het bestaan van zovele uitvoeringsorganen - om coördinatie van de beleidsuitvoering en het uitvoeringsbeleid. De coördinerende taak van het beheersingsorgaan wordt in het Interimrapport onderscheiden in interne en externe coördinatie. De interne coördinatie betreft de onderlinge afstemming van de uitvoering door de verschillende organen ten aanzien van de wetsinterpretatie en de administratieve organisatie. Op het punt van de wetsinterpretatie is coördinatie een taak voor de uitvoeringsorganen zelf op basis van vrijwilligheid. Wel vinden de rapporteurs het noodzakelijk, dat het beheersingsorgaan bij het opstellen van die regels wordt betrokken, opdat het vanuit de beheersingsoptiek tijdig kan inspelen op de problematiek en zonodig aan de minister kan signaleren dat de vrijwillige coördinatie onvoldoende is en kan adviseren over te nemen maatregelen.¹⁹ Op dit punt komt de centralistische en hiërarchische uitleg, die de samenstellers van het rapport aan het begrip beheersing geven, tot uiting. Inhe-

rent aan het vervullen van hun taak en verantwoordelijkheid is, dat de uitvoeringsorganen zelf beslissen over de noodzaak, omvang, intensiteit en methoden van coördinatie, omdat dit een afgeleide is van hun bestuurlijke opdracht en competentie in het vlak van de beleidsuitvoering. De gedachte aan coördinatie door de minister op aandrang van het beheersingsorgaan, wanneer de uitvoeringsorganen op vrijwillige basis niet of onvoldoende tot coördinatie overgaan, is in strijd met een goede verdeling van functies en bevoegdheden tussen minister, beheersingsorgaan en uitvoeringsorganen.

Op ~~administratief-organisatorisch~~ terrein moet het beheersingsorgaan - aldus het Interimrapport - zelf in het verlengde van zijn toezichthoudende taak het initiatief kunnen nemen om tot coördinatieregels te komen, bijvoorbeeld voor de uitwisseling van gegevens over de uitvoering tussen de uitvoeringsorganen en terugkoppeling van de gegevens naar de beleidsvormers.²⁰ Het ligt voor de hand, dat een toezichthoudend orgaan over goede informatie moet beschikken over de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd en de "outcomes" van het beleid. Het is daarmee in overeenstemming als het orgaan daarvoor bepaalde voorschriften aan de uitvoeringsorganen geeft. Het is de vraag of het ook daarmee in overeenstemming is, dat dit orgaan de uitwisseling van informatie tussen de uitvoeringsorganen regelt of dat het meer voor de hand ligt de onderlinge communicatie aan de behoeften en inzichten van de uitvoeringsorganen zelf over te laten. Gelet op het grote belang van overzichtelijke, volledige en samenhangende informatie, die de politieke en maatschappelijke effectiviteit van het beleid zichtbaar maakt, is het overigens wel gewenst dat het toezichthoudend orgaan en de uitvoeringsorganen in goed overleg tot gecoördineerde informatieverzameling, -verwerking en -presentatie komen.

De **externe coördinatie** is bedoeld voor een goed samenspel tussen de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten en uitvoering op belendende beleidsterreinen als gezondheidszorg, arbeidsomstandigheden (waaronder bedrijfsveiligheid), arbeidsvoorziening, onderwijs, maatschappelijk werk, complementaire sociale voorzieningen en pensioenvoorzieningen. Volgens de rapporteurs is op dit punt een belangrijke taak weggelegd voor het beheersingsorgaan. Dat moet aandacht schenken aan de externe coördinatie, overleg voeren met uitvoeringsorganen op andere beleidsterreinen, de behoefte aan coördinatieregels signaleren en daarover adviseren aan de minister van SZW.²¹ Deze conclusie verdient bijval, indien wordt gedacht aan afspraken die op centraal, landelijk niveau over onderlinge afstemming van beleid moeten worden gemaakt en daarna hun uitwerking en toepassing krijgen in de sfeer van de beleidsuitvoering. Indien daarentegen is bedoeld de activiteiten van de uitvoeringsorganen zelf te coördineren, is een kritische kanttekening op haar plaats, omdat het coördineren van de beleidsuitvoering toch eigenlijk tot de verantwoordelijkheid van de daarmee belaste organen moet worden gerekend.

Het beheersingsorgaan zal ook een **adviserende** rol vervullen, aldus het Interimrapport. Het zal spontaan adviseren aan de minister van SZW, eventueel een andere minister, naar aanleiding van knelpunten bij de uitvoering of van kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen. Het zal op verzoek van de minister adviseren, zoals dat in de wet zal worden geregeld. De sociaal-politieke advisering over de sociale verzekering blijft echter een taak van de SER.²² Deze bevoegdheid kan worden opgevat als een uitvloeisel van de toezichthoudende functie. Observatie en evaluatie van de beleidsuitvoering moeten, wanneer daar aanleiding toe is, kunnen resulteren in aanbevelingen voor aanpassingen op het niveau van de beleidsuitvoering of zonodig de beleidsvorming. In het eerste geval verdient het opnemen van contact met de uitvoeringsorganen voorrang boven advisering aan de minister.

De rapporteurs willen het beheersingsorgaan ook een **wetgevende** taak opdragen, namelijk het stellen van uitvoeringsregelingen.²³ Ook dit lijkt mij meer een taak voor de uitvoeringsorganen, voor zover het althans wenselijk en nodig is dat op het punt van regelgeving tot attributie of delegatie wordt overgegaan. Zeer discutabel in de voorstellen van het Interimrapport is de poging tot combineren van moeilijk verenigbare taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen één orgaan: toezicht, coördinatie tussen uitvoeringsorganen, coördinatie tussen deze organen en organen op aangrenzende beleidsvelden en advisering aan de overheid. De opzet vanuit een beheersingsconceptie is, bestuurssociologisch gezien, een zwak element, omdat hiermede van meet af aan een gespannen verhouding tussen het beheersingsorgaan en de uitvoeringsorganen is ingebouwd, die zich ongetwijfeld nu en dan in conflicten zal ontladen. De uitvoeringsorganen zullen zeker trachten dit beheersingsorgaan zoveel mogelijk op afstand te houden, waardoor de scheve verhouding die nu tussen de SVR en de bedrijfsverenigingen, de SVB, de GMD en het GAK bestaat, erger zal worden. Het beheersingsorgaan, gesteund door de minister, zal door middel van een steeds strenger regiem de uitvoeringsorganen onder controle willen krijgen. Aan de onafhankelijkheid van het beheersingsorgaan tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering zal spoedig worden getwijfeld.

Er zijn dus voor een werkbare besturing van de sociale zekerheid andere combinaties en afbakeningen van functies noodzakelijk. De samenstellers van het Eindrapport blijken een andere keuze te doen, die in een aantal opzichten functioneler is. Zij komen niet met aanbevelingen voor een beheersingsorgaan, dat toezicht, coördinatie en advisering in zich verenigt. Zij zien wel een functie voor een **onafhankelijk toezichthoudend** orgaan en adviseren dat de toezichthoudende functie wordt onderscheiden van andere functies in de sociale zekerheid. Het toezicht betreft de externe toetsing, voortvloeiend uit de eis van legitimiteit en uit de verantwoordelijkheid van de overheid voor de effectiviteit van stelsel

en uitvoeringssysteem. Deze functie is primair gericht op beoordeling van het bereiken van de gestelde doelen en het invullen van het beleid binnen de grenzen van de wet en secundair op de beoordeling of er adequate coördinatie en uitvoering plaatsvindt. De rapporteurs noemen als **objecten van toezicht**: doelmatigheid van de organisatie; kwaliteit en kosten van het beheer en de administratie, het al dan niet toekennen van uitkeringen en schadeloosstellingen en het verstrekken van voorzieningen, het verloop van de bezwaar- en beroepsprocedure; de wijze van controle; werkzaamheden van de medische dienst; financiële regelingen (zoals premievaststelling); het beheer van fondsen en de belegging van gelden; balansen en rekeningen.

Het bedoelde toezichthoudend orgaan staat onder leiding van drie full-time door de Kroon benoemde leden, die worden benoemd op grond van hun deskundigheid en omdat zij geacht kunnen worden het vertrouwen te genieten van de sociale partners en organisaties van doelgroepen. Zij kunnen door de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties worden voorgedragen. Het orgaan kan onderzoeken instellen en moet inzage kunnen krijgen in alle boeken en bescheiden. Er is een algemene verplichting tot het geven van inlichtingen aan het orgaan.²⁴

Taakstelling en samenstelling garanderen een intensief en onafhankelijk toezicht, dat voldoende wordt gelegitimeerd door de grote belangen van algemeen maatschappelijke aard, die aan de uitvoering van een sociaal-politiek gezien zeer wezenlijk en financieel-economisch gezien zeer kostbaar stelsel van voorzieningen zijn verbonden. Dit toezicht wordt niet verweven met taken op het gebied van de interne en externe coördinatie van de uitvoering, waardoor een ongewenste penetratie van beleidsvorming in beleidsuitvoering zou plaatsvinden. Overigens moet ook bij het door het Eindrapport voorgestelde institutionalisering van het toezicht op subtiële wijze een effectieve beleidsruimte voor de uitvoeringsorganen in acht worden genomen.

Gemeenschappelijk Bestuursorgaan

In het Eindrapport worden wel coördinerende taken voorzien, maar die worden gesitueerd binnen de uitvoeringsorganisatie, die in belangrijke mate uit landelijke beleidsorganen en regionale uitvoeringskantoren is opgebouwd. In het rapport wordt een goede afstemming van het beleidsniveau en het uitvoeringsniveau een kernvoorwaarde voor de bewaking van de maatschappelijke doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel en het uitvoeringssysteem genoemd. De rapporteurs menen, dat deze afstemming moet geschieden door een afzonderlijke, goed toegeruste gemeenschappelijke coördinatievoorziening, die als schakelpunt tussen landelijke beleidsorganen (bedrijfstaksgewijze beleidsorganen voor de werknemersverzekeringen en een landelijk beleidsorgaan voor de volksverzekeringen) en

regionale uitvoeringsorganen dient. Deze voorziening moet voorkomen, dat de verscheidenheid van beleid ongecoördineerd op de regionale uitvoering afkomt. Hier-voor moet een Gemeenschappelijk Bestuursorgaan (GBO) worden ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de beleidsorganen en kroonleden. Het GBO zal het beleid naar de territoriaal gespreide uitvoering (de regionale organen) door-geven casu quo in operationele kaders vertalen. Daartoe heeft het de beschikking over een eigen apparaat voor centrale uitvoeringscoördinatie.²⁵

Evenals in het Interimrapport worden in het Eindrapport coördinerende taken aan een centraal orgaan toegekend, maar dit orgaan staat niet los van de uitvoe-ringsorganisatie en in feite ook niet boven de uitvoeringsorganen. Het is inte-gendeel een samenwerkingsorgaan van de zogenaamde beleidsorganen, dus de organen die zelf met het uitwerken en concretiseren van een doeltreffend en doelmatig uitvoeringsbeleid zijn belast.

Naast deze horizontale coördinatie bevordert het GBO ook verticale coördinatie door te streven naar communicatie en afstemming tussen beleidsvorming en be-leidsuitvoering. Vooral met het oog op het laatste is ook van belang, dat het GBO een onafhankelijke voorzitter kent. Door dit element krijgt het GBO niet het karakter van een beheersingsorgaan, maar is het een centraal besturingsorgaan van de uitvoeringsorganisatie, waarbij het beheersingsaspect niet aan de bestuurlijke taakstelling ontbreekt.

Voor het GBO wordt een omvangrijke taakstelling voorzien, die ten dele die van de huidige SVR omvat. Het Eindrapport vermeldt als taken:

- a. wetgevende taak (regelgeving onder goedkeuring van de minister van SZW krach-tens delegatie door de sociale-verzekeringswetten);
- b. beslissen in geschillen door de voorzitter (waarbij beroep op de Kroon moge-lijk blijft);
- c. advisering (wetstechnische en uitvoeringstechnische adviezen aan de minis-ter);
- d. coördinatie van het door de landelijk beleidsorganen te voeren beleid (onder-linge afstemming van de richtlijnen voor gevalsbehandeling en -beslissing; terugkoppeling van beleidsrelevante informatie van de uitvoering naar de lan-delijke beleidsorganen);
- e. coördinatie van de regionaal georganiseerde uitvoering (interne beheersing en controle: vertaling van richtlijnen, professionele aanwijzingen, bewaking van de organisatie, signalering en bijsturing, informatieverzameling);
- f. beleidsontwikkeling (informatie, onderzoek, advies);
- g. beheer van alle sociale fondsen;
- h. operationele coördinatie voor de landelijke beleidsorganen (huisvesting, ad-ministratieve automatisering, contact met regionale organen).²⁶

Het Eindrapport noemt het GBO het platform voor het gemeenschappelijk overleg van alle verantwoordelijke partijen, dat wil zeggen als het schakelorgaan tussen de diverse beleids- en uitvoerende organen in het totale netwerk van de bestuurlijke organen en bovendien als een centraal bestuursorgaan voor de uitvoering van de sociale verzekering. Het GBO zal daarom moeten functioneren onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de overheid en de afzonderlijke beleidsorganen, die ten aanzien van de diverse wetten een wettelijk bepaalde verantwoordelijkheid hebben. De samenstelling van het GBO is als volgt gedacht: twaalf bestuursleden, voorgedragen door de beleidsorganen voor de werknemersverzekeringen (de besturen van de bedrijfsverenigingen); zes bestuursleden, voorgedragen door het beleidsorgaan voor de volksverzekeringen (het bestuur van de SVB); vier leden van het dagelijks bestuur, voorgedragen door de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties; één voorzitter, benoemd door de Kroon. Daarbij wordt pariteit nagestreefd, zodat het GBO elf werknemers- en elf werkgeversvertegenwoordigers zal omvatten.²⁷ Daarmee komt men op een bestuur van niet minder dan 23 leden. Het grote aantal uitvoeringsorganen, een zeker kwalitatief evenwicht tussen bedrijfsverenigingen en SVB en de eis van pariteit tussen werkgevers en werknemers zijn hier debet aan.

Het dagelijks bestuur moet volgens de samenstellers van het rapport worden belast met de bestuurlijke coördinatie van het beleid en het toezicht op de uitvoering van de bestuurlijke besluiten van het ondersteunend apparaat van het GBO. Het zal, gezien de bestuurlijke opgaven, bestaan uit zoveel mogelijk vrijgestelde bestuurders, dit terwille van de zelfstandige opstelling van het dagelijks bestuur en voldoende tegenwicht ten opzichte van het directorium. Het dagelijks bestuur dient zich te concentreren op de bestuurlijke coördinatie, de totstandkoming en realisering van het uitvoeringsbeleid - met inbegrip van het financiële beleid - en het totale functioneren van het ondersteunend apparaat. Het behandelt het meerjarenplan, de jaarstukken, de financiering, de investeringen en de grote lijnen van de administratief-organisatorische ontwikkeling en die van het totale sociale beleid. Het directorium is belast met de feitelijke leiding en coördinatie van de uitvoering, dus met het coördinerend management. Het is door het bestuur benoemd en legt verantwoording af aan het dagelijks bestuur.²⁸ Er resteren naar mijn indruk niet veel taken voor het totale bestuur, behalve het vervullen van een klankbordfunctie voor het dagelijks bestuur.

Beheersing of zelfbescherming

Rieken, Muffels en Fruytier kenschetsen de introductie van het nieuwe, door professionals bestuurde beheersingsorgaan door het Interimrapport als een enorme breuk met het verleden. Er wordt een sterk hiërarchisch systeem ontworpen met

een toenemende greep van de overheid en een afnemende greep van de sociale partners op de uitvoeringsorganisatie. Voorts noemen zij de opzet centralistisch van aard: van wezenlijke beïnvloeding door het decentrale niveau kan als gevolg van de gekozen beleidsbenadering geen sprake zijn. Zij trekken de conclusie dat bij de aanpak van de reorganisatie is uitgegaan van een **orthodoxe beleidsbenadering**, die er van uitgaat dat de beleidsmaker de doeleinden als gegeven aanneemt en slechts rationeel is ten aanzien van de middelen. Deze benadering heeft bovendien als kenmerk een technocratische wijze van oplossen van problemen, doordat wordt gezocht naar algemene en rationele oplossingen op basis van door deskundigen aangedragen inzichten. Er wordt een strikte scheiding aangebracht tussen sturen en uitvoeren. Voor confligerende doeleinden is geen plaats. Er is sprake van hiërarchische en centralistische controle en sturing.

Daartegenover stellen zij de nieuwe beleidsbenadering, die er van uitgaat dat de samenleving is opgebouwd uit verschillende groepen en organisaties met deels dezelfde, deels tegenstrijdige belangen. Hierdoor ontstaan op de verschillende beleidsgebieden complexe en dynamische verhoudingen tussen groepen en organisaties die ieder hun eigen doelen nastreven en op een aantal gebieden elkaars concurrenten zijn. Een alomvattende, van bovenaf opgelegde beleidsontwikkeling wordt in deze benadering daarom voor onmogelijk gehouden, evenals volledige informatie en totale beheersbaarheid. Hiermee hangt samen dat geen strikt onderscheid wordt gemaakt tussen centraal sturende en bestuurd groepen en organisaties. Groepen en organisaties worden opgevat als "intelligente" en semi-autonome eenheden, die over een zelforganiserend en zelfregulerend vermogen beschikken. De doelen en middelen worden in een interactieproces tussen groepen en organisaties ontwikkeld.²⁹

Het onderscheid tussen orthodoxe en nieuwe benaderingen van beleid en vergelijkbare onderscheidingen, die ik heb samengevat als centrale-sturingsmodel en oriëntatiemodel - als ideaal-typische denkconstructies -, zijn in deze studie enkele malen gemaakt. Ik ben het ermee eens, dat de opstellers van het Interimrapport de realiteit en de mogelijkheid van besturing van de uitvoeringsprocessen op het beleidsterrein van de sociale zekerheid vanuit het centrale-sturingsmodel hebben geobserveerd en geïnterpreteerd, respectievelijk hebben overwogen. Het is daaruit verklaarbaar, dat het woord beheersing zo veelvuldig wordt gebruikt en het overkoepelend orgaan voor toezicht en coördinatie beheersingsorgaan wordt genoemd. Het is daaruit ook verklaarbaar, dat de analyse en vooral de conclusies en aanbeveling zo sterk de centrale sturing betreffen en in zo beperkte mate de uitvoering zelf. Een krachtig beheersingsorgaan aan de top wordt dus eigenlijk gezien als een niet alleen noodzakelijke, maar ook als een reeds bijna voldoende voorwaarde voor een doelmatig en zorgvuldig uitvoeringsproces.

Van Brussel verbaast er zich over, hoe weinig aandacht het Interimrapport aan de "zelfbeheersing" van de uitvoeringsorganen besteedt en hoeveel aan de beheersing van deze organen van buitenaf en van bovenaf. Men zou moeten beginnen met de organen die primair de verantwoordelijkheid voor de uitvoering dragen, de ruimte te geven om die verantwoordelijkheid waar te maken. Meer concreet houdt dit in, dat in het organisatiemodel de nodige aandacht moet worden geschonken aan een ontmoetingspunt tussen de uitvoeringsorganen onderling. Wel wordt in het Interimrapport gezegd dat de uitvoeringsorganen op het punt van de wetsinterpretatie moeten trachten te coördineren, maar enige organisatorische uitwerking van deze opvatting ontbreekt.

Zelf bepleit Van Brussel de instelling van een bestuursorgaan met een eigen bureau, dat dient als **ontmoetings- en coördinatiepunt** voor de uitvoeringsorganen. Dit orgaan zou moeten worden samengesteld uit leden die door de Kroon worden benoemd en uit leden die worden aangewezen door de centrale organisaties van werkgevers en werknemers, voor het merendeel afkomstig uit de besturen van de bedrijfsverenigingen en de SVR. De taak zou vooral moeten zijn het regelen van de beleidscoördinatie, onder andere op het punt van de wetsinterpretatie, en de administratief-organisatorische coördinatie, alsmede het bevorderen van de externe coördinatie met de uitvoering van regelingen op aangrenzende gebieden. Bij dit orgaan zou ook het fondsbeheer gebundeld moeten worden. Voorts zou dit orgaan de meer technische adviezen op het terrein van de sociale verzekering moeten uitbrengen.³⁰

In feite wil deze schrijver de SVR, wat betreft zijn coördinerende taken, en de Federatie van Bedrijfsverenigingen, die reeds informeel een ruime coördinerende taak heeft, in elkaar schuiven tot een nieuw coördinerend bestuursorgaan. Deze oplossing lijkt bijzonder veel op het Gemeenschappelijke Bestuursorgaan, dat in het Eindrapport wordt voorgesteld, met dien verstande dat hij niet meer taken aan dat orgaan wil toekennen dan reeds toekomen aan de uitvoeringsorganen afzonderlijk. De bestuurlijke taak van het GBO is zwaarder aangezet.

Toezicht en coördinatie

Van Brussel wil met zijn voorstel een scheiding aanbrengen tussen coördinatie en toezicht, twee functies die thans in de SVR zijn verenigd. Naar zijn mening moet het toezicht worden opgedragen aan een lichaam met functionele onafhankelijkheid ten opzichte van het georganiseerde bedrijfsleven, aangezien dat zelf primair de verantwoordelijkheid voor de uitvoering draagt. Daarbij denkt hij aan een orgaan dat toezicht uitoefent op de goede uitvoering van het in de wet vastgelegde beleid en op de kwaliteit en de kosten van de uitvoering. Dat toezicht zal uitsluitend repressief moeten zijn. Het zou in hoofdzaak een signalerende functie

moeten vervullen. De minister of de staatssecretaris zelf moet de bevoegdheid hebben bindende aanwijzingen te geven als hij het nodig vindt een bepaalde ontwikkeling te redresseren en niet het toezichthoudend orgaan.³¹

Ook met dit voorstel nadert Van Brussel de in het Eindrapport neergelegde aanbeveling inzake het opdragen van het toezicht aan een onafhankelijk college. Hij vat echter, naar het lijkt, het toezicht iets lichter op, omdat hij de eigenlijke verantwoordelijkheid wil leggen bij de minister van SZW, die deze kan dragen mede dankzij de signalen van het toezichthoudend college. Het is jammer, dat de schrijver wel op het Interimrapport reageert, maar niet op het Eindrapport. De kritiek op het Interimrapport betreft ook vaak de voorgestelde samenstelling van het beheersingsorgaan uit onafhankelijke leden en niet langer tevens uit representanten van werkgevers en werknemers. Brevoord mist goede argumenten voor de vervanging van de 18 SVR-leden door een klein college van onafhankelijk deskundigen. Argumenten zouden kunnen zijn, dat de corporatieve opbouw van de SVR tot inertie leidt, omdat het raadplegen van de achterbannen vertragend en soms verlamdend werkt; dat de SVR-bestuurders dikwijls passief moeten ageren doordat ze ook als spreekbuis in andere netwerken functioneren; dat van het toezichthouden weinig en van het beheren bijna niets terecht is gekomen. Omdat er ook tegenargumenten zijn aan te voeren, zou hij echter voor een aanpassing van de SVR willen kiezen en wel door een ruimere functiebeschrijving (meer ruimte voor beheersing, coördinatie en toezicht; toeneming van de directe overheidsinvloed, bijvoorbeeld door een toeneming van het aantal en vooral het gewicht van de directe overheidsvertegenwoordigers; door de SVR een beter gebruik te laten maken van de speelruimte die ze nu al heeft.³²

Deze schrijver zoekt de oplossing dus niet in vervanging van de SVR door een nieuw orgaan, maar in verandering van de taakstelling, de taakvervulling en de samenstelling van de SVR. Daarmee gaat Brevoord meer in de richting van een beheersingsorgaan als in het Interimrapport is voorgesteld, zij het dat dit orgaan voor een deel uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven kan blijven bestaan; volgens het Interimrapport zou de voorgestelde Sociale Zekerheidsraad uitsluitend uit onafhankelijke deskundigen moeten bestaan.

Lamers en Hol verdedigen de samenstelling van het beheersingsorgaan door te wijzen op de bedoelde onafhankelijke status ten opzichte van beleidsvorming en uitvoering. De bevoegdheid van de minister tot het geven van aanwijzingen is zeer beperkt gedacht en betreft niet de wetsinterpretatie door de uitvoeringsorganen ten aanzien van het toekennen van prestaties. Zij hebben bezwaar tegen het voorstel in het Eindrapport, dat het toezicht wil opdragen aan een orgaan van onafhankelijke deskundigen, maar de overige taken aan een orgaan van het bedrijfsleven, het Gemeenschappelijk Bestuursorgaan. Zij vinden dat toezicht en coördinatie niet losgekoppeld kunnen worden, omdat coördinatie de mogelijkheid tot bij-

sturing opent, indien vanuit de toezichthoudende functie de noodzaak daartoe blijkt. Bijsturing van uitvoeringsprocessen is vooral van belang, indien de uitvoering van de sociale zekerheid onvoldoende in relatie tot de uitvoering op aangrenzende beleidsterreinen wordt gebracht dan wel afwegingsprocessen in het kader van het totale sociale en economische beleid er door worden belemmerd.³³ Dit is een bijzonder zwakke argumentatie om de samenstelling en functies van het beheersingsorgaan te verdedigen. Coördinatie tussen uitvoeringsorganen van het sociale-zekerheidsbeleid en uitvoeringsorganen van andere onderdelen van beleid kan bezwaarlijk door een beheersingsorgaan van de sociale zekerheid worden opgelegd, maar kan alleen tot stand komen op basis van afspraken tussen die organen onderling. Hoogstens zou het beheersingsorgaan - of een ander orgaan - de participatie in bestaande coördinatievoorzieningen kunnen stimuleren. De eerste ervaringen met regionale coördinatiecommissies leiden tot de conclusie dat coördinatie tussen uitvoeringsorganen op verschillende beleidsterreinen in de eerste plaats afhangt van de inzichten en motivatie van de bestuurders van die organen, in de tweede plaats van de beleidsruimte die zij vanaf hun respectieve hogere bestuurlijke niveaus hebben gekregen om activiteiten, procedures e.d. op elkaar af te stemmen.³⁴

Meer coördinatie op rijksniveau tussen verschillende directoraten-generaal van hetzelfde of verschillende departementen zou een geschikt kader kunnen scheppen voor meer coördinatie op uitvoeringsniveau, mits dit gepaard gaat met voldoende beleidsmogelijkheden op dat niveau. Aan deze twee voorwaarden is tot nu toe slechts in beperkte mate voldaan. Het valt niet in te zien wat het beheersingsorgaan zou kunnen doen aan het gebrek aan externe coördinatie, behalve zo weinig mogelijk beheersen.

6.3. Overheid en uitvoeringsorganisatie

Omdat een deel van de kritiek op de bestaande uitvoeringsorganisatie de bestuurlijke positie van de overheid betreft, die te zwaar of te licht zou zijn, is het van belang na te gaan, of de opstellers van het Interimrapport en het Eindrapport in deze positie verandering willen brengen. Reeds is ter sprake gekomen hoe het Interimrapport de grootste bestuurlijke macht bij een beheersingsorgaan wil leggen, maar daarmee indirect de invloed van de overheid versterkt, en hoe het Eindrapport een college namens de overheid, maar in een onafhankelijke positie, met toezicht wil belasten. Nu gaat het echter om de vraag welke rol de overheid volgens de rapporten rechtstreeks zou moeten vervullen.

Regering en parlement

Het Interimrapport legt de ~~politieke verantwoordelijkheid~~ voor het beheersingsorgaan bij de minister van SZW. Daarom zal wettelijk moeten worden bepaald, dat het beheersingsorgaan verantwoordelijk is aan de minister van SZW. Daartoe moet het beheersingsorgaan zijn besluiten aan de minister ter kennis brengen en voor sommige besluiten vooraf goedkeuring aan hem vragen. De minister is bevoegd het orgaan aanwijzingen te geven met betrekking tot de uitoefening van zijn taken. Er is dan geen behoefte aan een regeling inzake schorsing of vernietiging van besluiten door de Kroon. Ten slotte moet het beheersingsorgaan tijdig jaarverslagen aan de minister en het parlement uitbrengen.³⁵ Hiermede komen de rapporteurs tegemoet aan de reeds vermelde bezwaren van de hoogleraren in het staats- en bestuursrecht Polak en Prins tegen de combinatie van het recht tot het geven van aanwijzingen met het recht tot schorsen of vernietigen van besluiten. Het aanwijzingsrecht behoort bij een verhouding tot een ondergeschikt orgaan, het schorsings- en vernietigingsrecht past bij een relatie tot een autonoom orgaan.³⁶ Hiermee wordt de indruk bevestigd, dat het voorgestelde beheersingsorgaan in feite een aan de overheid ondergeschikt orgaan is, dat op zijn beurt stringente regels kan opleggen aan de uitvoeringsorganen met het oog op hun functioneren. Overigens willen de rapporteurs de beperkte wetgevende bevoegdheid die de SVR heeft, met als bekend voorbeeld het vaststellen van dagloonregelingen, niet aan de voorgestelde Sociale Zekerheidsraad toekennen, maar aan de minister van Sociale Zaken. Deze moet dan wel aan de SER advies vragen over de inhoud en aan de SZR over de technische aspecten van de uitvoeringsregelingen.³⁷

Ook deze wijziging, die in de gekozen opzet wel logisch is, gaat in de richting van centralisering van besturing op het beleidsvormingsniveau en niet in de richting van decentralisatie naar het uitvoeringsniveau. Overigens is er alle reden de centrale overheid, mits dit tot hoofdzaken van strategisch belang (rechten en voorwaarden; financiering; doeleinden en doelgroepen) beperkt blijft, nadrukkelijker bij de besturing van de sociale zekerheid te betrekken. Veldkamp is het met de samenstellers van het Interimrapport eens dat er te weinig betrokkenheid is van regering en parlement bij het reilen en zeilen van de sociale zekerheid. Hij bepleit een meer ~~democratische besturing~~ in staatkundige zin van de sociale zekerheid. Het parlement wordt nu alleen geconfronteerd met resultaten en ontwikkelingen en de noodzaak tot bijsturen achteraf. De verantwoordelijkheid van regering en parlement voor een zo grote collectieve sector als de sociale zekerheid is zo groot, dat daarvoor het bestaande gedifferentieerde en weinig overheidsbetrokken bestuur en instrumentarium ontoereikend

is. Dat betekent beperking van bevoegdheden omwille van het normaal functioneren van de staatkundige democratie en met het oog op het voor de burger meer bereikbaar maken van de sociale zekerheid.³⁸

Lamers en Hol verdedigen een grotere politieke verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid, omdat op nationaal niveau een afweging van beleidtegenstellingen en beslag op de macro-economische ruimte dient plaats te vinden. Die verantwoordelijkheid maakt het de overheid onmogelijk volkomen afzijdig te blijven ten aanzien van de middelen waarmee en de wegen waarlangs in de uitvoering doelrealisatie wordt nagestreefd. Een dergelijke volstreckte afzijdigheid zou er immers toe leiden, dat de overheid formeel wel verantwoordelijk, maar in feite niet aanspreekbaar is. Beschikbaarheid van goede beleidsinformatie en de mogelijkheid tot bijsturing van de uitvoeringsprocessen leidt tot aanspreekbaarheid van de verantwoordelijke minister door het parlement. De schrijvers menen dat het zeer goed mogelijk is bij de uitvoering de bestaande autonomie van het bedrijfsleven te handhaven.³⁹

Deze conclusie lijkt mij in tegenspraak met de voorafgaande constatering. Indien de bestuurlijke competentie- en middelenstructuur zodanig moet zijn, dat de regering de uitvoeringsprocessen moet kunnen bijsturen en tegenover het parlement de verantwoordelijkheid voor de doeltreffendheid en doelmatigheid moet kunnen dragen, is er niet tegelijkertijd een autonome positie van het bedrijfsleven bij de uitvoering of van de uitvoeringsorganen zelf gegarandeerd. De wijze waarop Hol en Lamers de politieke verantwoordelijkheid invullen, leidt juist tot vergaande beperking van de autonomie op het uitvoeringsniveau.

De samenstellers van het Eindrapport hebben aan de overheid een geheel andere, zij het toch wezenlijke functie toegedacht. Zij stellen dat de minister moet kunnen beschikken over de volgende bevoegdheden: het benoemen van de voorzitter van het GBO en van het toezichthoudend orgaan; het ter schorsing of vernietiging aan de Kroon voordragen van besluiten van het GBO; het verlenen van erkenning aan de landelijke beleidsorganen alvorens deze als zodanig kunnen optreden; het geven van aanwijzingen aan het toezichthoudend orgaan met betrekking tot de taakuitvoering. Voorts is van belang, dat de minister adviezen, rapporten en jaarverslagen van het GBO en het toezichthoudend orgaan ontvangt.⁴⁰ Uit deze opsomming blijkt dat de rapporteurs op een aantal hoofdpunten de overheid, in het bijzonder de minister, de gelegenheid willen geven de bestuurshandelingen van het toezichthoudend orgaan en het besturend orgaan te controleren en te beïnvloeden. Terecht stellen zij voor de minister ten aanzien van het toezichthoudend orgaan, dat namens hem optreedt, het recht van aanwijzing toe te kennen en ten aanzien van het gemeenschappelijk bestuursorgaan van de, autonoom werkende, uitvoeringsorganisatie het recht tot schorsing of vernietiging van besluiten.

De rapporteurs stellen met nadruk, dat de overheid geen directe en permanente invloed dient te krijgen op de onderlinge beleidscoördinatie door het GBO binnen de wettelijke regelingen (behalve eventueel ter vernietiging voor te dragen beslissingen), de coördinatie van de uitvoering en de gevalsbeslissingen. Het GBO staat dus niet in een direct aan de minister ondergeschikte positie. Dit neemt niet weg dat de minister over bevoegdheden moet beschikken om te verzekeren dat er geen ongewenste discrepantie bestaat tussen de bedoeling van de wetgever en het feitelijk functioneren. Hierbij zou men kunnen denken aan het in uiterste geval aanwijzing geven aan het GBO en beleidsorganen of het treffen van voorzieningen indien het GBO of een beleidsorgaan zijn verplichtingen niet nakomt. Gelet op de delicate dualistische verantwoordelijkheidsverdeling zal de minister bij het gebruikmaken van deze bevoegdheden grote terughoudendheid moeten betrachten.⁴¹

Deze opvatting ligt duidelijk in het verlengde van de al eerder gemaakte onderscheiding tussen toezicht en coördinatie, daarmee ook tussen taken op het beleidsvormingsvlak en taken op het beleidsuitvoeringsvlak. Toch nemen de rapporteurs geen afstand van de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor uitvoering van de wetgeving volgens de bedoelingen en bepalingen daarvan. Het komt mij voor dat het Eindrapport meer tegemoet komt aan zowel de behoefte aan duidelijke invloed van de overheid als aan de noodzaak van beperking van de overheidstaak tot proporties, waarbij het nog mogelijk is verantwoordelijkheid voor het beleidsproces te dragen.

Sociale partners

Behalve de afbakening tussen beleidsvorming en toezicht enerzijds en beleidsuitvoering anderzijds, is in het Eindrapport de rol van de sociaal-economische belangenorganisaties naast die van de overheid een punt van aandacht. De samenstellers van het Eindrapport bieden een oplossing aan voor het door hen gesignaleerde kernprobleem van het evenwicht in de verantwoordelijkheid van de overheid en de sociale partners door een onderscheid te maken tussen bepaling van macrodoelen en beleidsinvulling. Zij beschouwen als **macrodoelen** datgene wat de wetgever met de sociale verzekering en daaraan verbonden offers wil bereiken en zij vinden dat de regering en het parlement deze moeten vaststellen en dat binnen de regering primair de minister van SZW verantwoordelijk is voor de realisering. De wetgever geeft aan wat hij met de sociale verzekering wil bereiken, welke doelgroepen hij voor ogen heeft, welke risico's worden gedekt en welke plichten daar tegenover staan. Onder **beleidsinvulling** verstaan zij de invulling en concretisering van deze doelen binnen de ruimte die door de wetgever in de regelingen bewust of onbewust is overgelaten. Deze beleidsverantwoordelijkheid moet ook in

het toekomstige uitvoeringssysteem gedelegeerd blijven aan in hoge mate zelfstandige organen, die grotendeels door de sociale partners worden bestuurd. Men denkt daarbij aan **landelijke beleidsorganen** en wel één beleidsorgaan voor de volksverzekeringen en meerdere, bedrijfstaksgewijze, voor de werknemersverzekeringen. Een volledig onafhankelijk orgaan moet ten behoeve van de overheid (primair de minister van SZW) toezicht houden op de werking en effecten van het systeem. Dit toezicht zal de hoofdlijnen betreffen, omdat een permanente bemoeiing tot in details met de directe uitvoering niet doelmatig is, en in hoofdzaak een globale toetsing aan algemene criteria moeten zijn. Het toezichthoudend orgaan en de overheid dienen terughoudendheid te betrachten met het zich mengen in de direct-operationele werkzaamheden van de uitvoeringsorganen.⁴² Het Eindrapport ziet dus de competentiestructuur als volgt: de overheid geeft globaal de richting aan; de sociale partners zijn verantwoordelijk voor de invulling en specificatie (bijvoorbeeld per bedrijfstak); een strikt onafhankelijk orgaan ziet toe op de werking en effecten van het uitvoeringssysteem.

Met deze visie sluiten de opstellers van het Eindrapport redelijk aan bij recente opvattingen in het staatsrechtelijk en bestuurskundig denken over de gewenste of noodzakelijke, maar ook mogelijke rol van de overheid in de besturing van gecompliceerde samenlevingen met hun toenemende overheidsbemoeienis en al evenzeer toenemende invloed en verantwoordelijkheid van maatschappelijke belangenorganisaties. Het blijkt dringend gewenst te zijn naar nieuwe vormen van openbaar bestuur over te gaan, indien niet voor privatisering en deregulering kan worden gekozen. Hierbij denk ik in het bijzonder aan een consequente ontwikkeling van de figuur van **zelfstandige bestuursorganen**, met name voor de uitvoering van de sociale-verzekeringswetten.

Van den Hoff en De Groot gaan in op de omvang en complexiteit van het overheidsbeleid en bepleiten een beperking van de taken en verantwoordelijkheden op centraal niveau. De **beleidsvoorbereiding en -vaststelling** zouden onder de ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle moeten vallen, maar voor de **beleidsuitvoering** zouden - binnen de door regering en parlement gestelde kaders - anderen verantwoordelijk moeten zijn. Zij denken daarbij aan het opnemen van belanghebbenden (burgers, organisaties), ministeriële vertegenwoordigers en anderen in zelfstandige bestuursorganen voor de beleidsuitvoering. Voor de controle op deze organen moeten naar hun mening nieuwe vormen worden ontworpen, die moeten zijn afgestemd op de specifieke eigenschappen van het specifieke takenpakket.⁴³

Scheltema spreekt zich in dezelfde richting uit. In zijn opvatting kan de minister zich niet meer met de individuele beschikkingen bezighouden, want ze zijn te groot in aantal, maar wel kan hij in algemene zin aangeven hoe in concrete gevallen moet worden gehandeld. Hij wil de **beleidsvorming** onder de ministeriële

verantwoordelijkheid houden en de politieke controle daarop versterken. De beleidsuitvoering evenwel zou buiten de verantwoordelijkheid van de minister moeten geschieden door bestuursorganen, waarin door belanghebbende burgers wordt deelgenomen. Deze organen zouden gebonden moeten zijn aan duidelijke regels (wet, algemene maatregelen van bestuur), voorschriften voor de begroting, procedures voor de benoeming van de leden en condities voor een goede uitvoeringsorganisatie. Zij zouden zich openlijk moeten verantwoorden voor hun activiteiten (jaarverslag) en door de rechter worden gecontroleerd.⁴⁴

In dezelfde geest uit Lubberdink zich. Hij signaleert het probleem, dat de mogelijkheid van politieke controle afneemt naar mate de omvang van de bestuursstaak, waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid geldt, groeit. De invloed van de minister, die voor een adequaat functioneren van de ministeriële verantwoording vereist is, wordt niet navenant groter. Daarom meent hij dat de instelling van zelfstandige bestuursorganen een betere structurering van de besluitvorming mogelijk maakt dat het huidige stelsel van vrijwel volledig geldende ministeriële verantwoordelijkheid voor het doen en laten van het bestuur op het niveau van de centrale overheid mogelijk is. Regering en parlement zouden zich meer dan nu met geval is kunnen concentreren op de hoofdlijnen van het beleid.⁴⁵

De bestaande uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid bevat al vanuit de ontstaansgeschiedenis verschillende elementen van de zojuist bedoelde bestuurlijke organisatievormen. De aandacht zal dus in het bijzonder moeten uitgaan naar vergroting van de efficiëntie van deze uitvoeringsorganisatie, naar verhoging van de legitimiteit van besturing en - als voorwaarde daartoe - naar verduidelijking van de taken en bevoegdheden op beleidsvormings- en beleidsuitvoeringsvlak.

Adviesaanvraag

In een van zijn twee adviesaanvragen van 11 juli 1980 over de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid heeft de Staatssecretaris van SZW het oordeel van de Sociaal-Economische Raad gevraagd over doelstelling, samenstelling, taken en bevoegdheden van het "beheersingsorgaan", waarover in het Interimrapport voorstellen zijn ontwikkeld. Deze adviesaanvraag ging vergezeld van een concept-wetsvoorstel, waarin dat beheersingsorgaan naar de genoemde aspecten wordt geregeld.⁴⁶

De regering ziet voor dit beheersingsorgaan een schakelfunctie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. In die functie zijn coördinatie en toezicht verenigd. Zij ziet die twee als onverbreekelijke bestandelementen van een beheersingsorgaan. Dit orgaan krijgt een zware bevoegdheid om het administratieve uitvoeringsproces te coördineren, want hij kan zo nodig regelen stellen. Onvoldoen-

de coördinatie van de wetsinterpretatie kan het zonodig signaleren aan het beleidsvormingsniveau, omdat hier eigen bevoegdheden van de uitvoeringsorganen essentieel zijn voor hun autonomie. Hoewel coördinatie primair een element van uitvoering is, vindt de regering dat deze moet passen in een ruimer beleidskader. Met name wanneer de sociale zekerheid in relatie met aangrenzende beleidsterreinen moet worden gebracht, is het opdragen van coördinerende bevoegdheden aan het uitvoeringsorgaan niet op zijn plaats. Datzelfde geldt voor de bewaking van de coördinatie als element van beheersing. De staatssecretaris meent ook, dat de loskoppeling van coördinatie en toezicht de noodzaak tot tijdige bijsturing - en daarmee de mogelijkheid tot het dragen van politieke verantwoordelijkheid door regering en parlement - in gevaar brengt. Overigens wil hij beide functies opdragen aan een onafhankelijk beheersingsorgaan.⁴⁷

In feite behelst de adviesaanvraag over het beheersingsorgaan een samenvatting van de voorstellen en argumenten van het Interimrapport, dat ze bijna letterlijk citeert. De kritische kanttekeningen die hiervoor bij de bespreking van het Interimrapport zijn gemaakt, zouden dus op deze bladzijden kunnen worden herhaald. Ik volsta met op te merken, dat de op het verschijnen van het Interimrapport gevolgde discussie blijkbaar geen invloed op de adviesaanvraag heeft gehad, evenmin als het Eindrapport. Dit betekent dat de staatssecretaris blijft vasthouden aan het beheersen van het uitvoeringsproces door een namens hem optredend toezichthoudend en coördinerend orgaan met zware bevoegdheden, zoals de ambtelijke projectgroep in haar Interimrapport heeft aanbevolen.

Tot op zekere hoogte is het begrijpelijk dat de staatssecretaris zich niet op het Eindrapport baseert, omdat dit rapport door de SER is gepubliceerd zonder dat deze daaraan een oordeel heeft verbonden, laat staan daarop eindelijk het reeds in 1967 gevraagde advies heeft uitgebracht. De enorme traagheid van de SER was er trouwens ook de oorzaak van dat de ambtelijke projectgroep aan het werk is gegaan om dan maar in overheidskring een oplossing voor de bestuurlijke knelpunten in het sociale-zekerheidsbeleid te zoeken. Bovendien heeft de SER de met overheidsgeld werkende organisatie-adviesbureaus sterk beknot in hun onderzoek naar bestuurlijke oplossingen door aanvankelijk uitgebrachte alternatieven als onaanvaardbaar terzijde te schuiven en ze bij het verrichten van het vervolgonderzoek aan enkele randvoorwaarden inzake een nieuwe bestuurlijke organisatie te binden. Die randvoorwaarden betreffen met name de positie van de maatschappelijke organisatie en de verscheidenheid van het bedrijfsleven.⁴⁸

De onafhankelijkheid van het beheersingsorgaan moet onder meer worden gewaarborgd door zijn ~~samen~~stelling. De staatssecretaris onderscheidt binnen het beheersingsorgaan een Raad, een College van Advies en Bijstand en een onbepaald aantal commissies van overleg. De Raad is in zijn opvatting samengesteld uit vrij onafhankelijke deskundigen en is belast met de toezichthoudende en andere

taken, die in het Interimrapport zijn voorgesteld. Daarbij wil de staatssecretaris, om de onafhankelijkheid van het toezicht te garanderen, geen invloed van de sociale partners op de sociale fondsen. Voor de vervulling van de adviserende functie wil hij daarentegen wel een inbreng van de sociale partners en wel door middel van het **College van Advies en Bijstand**, dat paritair is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers en een pre-advies kan uitbrengen in alle gevallen waarin de Raad spontaan of gevraagd advies aan de minister uitbrengt. Naar zijn oordeel moet de Raad, indien die van het pre-advies afwijkt, dat motiveren. In de genoemde **commissies van overleg** participeren de Raad, de werkgevers- en werknemersorganisaties en de betrokken uitvoeringsorganen. Ze hebben tot taak de door de Raad te stellen regelen voor te bereiden. Deze commissies hebben, mag men concluderen, vooral taken ten aanzien van de coördinatie van het uitvoeringsproces.⁴⁹

Op dit onderdeel is de staatssecretaris wel enigszins aan de kritiek tegemoetgekomen, vasthoudend aan de eis van onafhankelijk toezicht. Formeel blijft de beslissingbevoegdheid over de inhoud van adviezen en regelen bij de Raad, maar de sociale partners worden geraadpleegd. De tegemoetkoming op de onderdelen advies en coördinatie gaan niet ver genoeg, maar kan ook niet binnen de orthodoxe beleidsbenadering c.q. het centrale-sturingsmodel van het Interimrapport.

In de bij de adviesaanvraag gevoegde **proeve van wetgeving** worden de toezicht- en de coördinatiefunctie van het beheersingsorgaan ingevuld. Het uitoefenen van het preventieve en het repressieve **toezicht** betreffen de kwaliteit in de kosten van de risicodekking, de uitvoering en de financiering van de sociale-zekerheidsregelingen. Het bevorderen van de **coördinatie** binnen de uitvoering van de sociale-zekerheidsregelingen is gericht op het bereiken van eenheid van beleid bij de uitvoering, onderlinge afstemming van administraties en werkzaamheden en wederzijds verstrekken van inlichtingen, onderlinge afstemming van de administraties en werkzaamheden van de uitvoeringsorganen en de fondsen, samenwerking tussen de uitvoeringsorganen en de Raad. Voorts is de Raad volgens de proeve belast met het verzamelen, analyseren, evalueren en verstrekken van **informatie** en het verrichten van **onderzoek** met betrekking tot het functioneren van de sociale-zekerheidsregelingen, het uitbrengen van **adviezen**, het stellen van **regelen**, de behandeling van **klachten** en het beslissen in **geschillen**. Deze taakstelling komt overeen met de voorstellen van het Interimrapport. De proeve noemt als doel van de Raad: te bevorderen dat de uitvoering van de sociale-zekerheidsregelingen voortdurend verloopt overeenkomstig het in deze regelingen vastgelegde beleid en voldoet aan de daaraan redelijkerwijze te stellen eisen van doelmatigheid, beheersbaarheid, zorgvuldigheid, bereikbaarheid en doorzichtigheid; de uitwisseling van informatie, ervaringen en bevindingen tussen de uitvoering en de beleidsvorming te stimuleren en te reguleren.

Over de politieke verantwoordelijkheid merkt de staatssecretaris in zijn adviesaanvraag van 11 juli 1980 op, dat deze niet beperkt kan zijn tot de doelbepaling en de constatering achteraf in welke mate de gestelde doeleinden zijn gerealiseerd. Hij acht een volstrekte afzijdigheid van de overheid ten aanzien van de wegen waarlangs en de middelen waarmee doelrealisatie plaatsvindt ondenkbaar. Voor de verantwoordelijke minister is de beschikbaarheid van goede beleidsinformatie en de mogelijkheid tot bijsturing in laatste instantie noodzakelijk. Slechts dan is hij de facto aanspreekbaar en kunnen regering en parlement gezamenlijk hun verantwoordelijkheid voor het sociale-zekerheidsbeleid en de uitvoering daarvan dragen.⁵⁰ Ik verwijs naar mijn eerder gemaakte opmerkingen over de beperkte mogelijkheden voor het dragen van ministeriële verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de parlementaire controle erop; het verdient aanbeveling verantwoordelijkheid en controle voor een deel te decentraliseren.

SER-advies

Zoals was te verwachten, is de SER het met de voorgestelde samenstelling en bevoegdhedenverdeling volstrekt oneens. Hij meent dat door de Raad samen te stellen uitsluitend uit onafhankelijke deskundigen wordt voorbijgegaan aan het feit, dat er in de sociale verzekering sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van het georganiseerde bedrijfsleven en de overheid, alsmede van een gezamenlijk verantwoordelijkheid van de centrale organisaties en de vakorganisaties van werkgevers en van werknemers. De SER kan zich wel met de doelstelling (of taakstelling) van het beheersingsorgaan verenigen, maar zou nog de eis van bestuurbaarheid willen toevoegen in verband met de nodige flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de uitvoeringsorganisatie.⁵¹ Er is dus in de benaderingswijze van de SER wel plaats voor een centraal besturend orgaan met ongeveer dezelfde taakstelling als het Interimadvies en de adviesaanvraag 1980 die voorstellen, maar hij wenst een andere samenstelling. Dit impliceert dat de SER afwijkt van het Eindrapport, dat immers toezicht en coördinatie wil verdelen over een onafhankelijk toezichthoudend orgaan en een door de beleidsorganen en de werknemers- en werkgeversorganisaties samengesteld gemeenschappelijk bestuursorgaan. Wat de SER voorstaat is een verbeterde taakstelling en een beter functioneren van de huidige Sociale Verzekeringsraad.

De SER erkent dat een intensief toezicht op de uitvoering onmisbaar is, omdat de wetgever vanwege de aard van de te dekken risico's veel heeft moeten overlaten aan de autonome organen, die met de dagelijkse gang van zaken, de gevalsbehandeling, zijn belast. Bovendien is voor bepaalde sociale verzekeringen aan het bedrijfstakeigene in de aanspraken en verplichtingen een bijzondere plaats toegekend, bijvoorbeeld in de bijzondere dagloonregelingen krachtens de ziekengeld-

en de wachtgeldverzekering. Volgens het SER-advies omvat het toezicht primair het in een continu proces nagaan of de uitkeringsregelingen worden uitgevoerd als door de wetgever is voorzien, met inbegrip van de wijze waarop van de in de wet gegeven discretionaire bevoegdheden in algemene zin gebruik wordt gemaakt, en of de uitvoeringsorganen overigens hun taak naar behoren vervullen. Dit vraagt van de Raad een multidisciplinaire aanpak: controle, wetstechniek, medisch-arbeidskundige aspecten, financiële aspecten, administratieve organisatie en technieken, informatiestructuren en arbeidsvoorwaarden van het personeel in de uitvoering.⁵² In deze opvatting, kan de gevolgtrekking zijn, worden uitvoering met een ruime mate van beleidsvrijheid voor de besturen van de uitvoeringsorganen en intensief toezicht als complementair beschouwd. Dit is een belangrijke gevolgtrekking, omdat ze een antwoord is op de onvrede over de competentie en het functioneren van de SVR en daardoor bijdraagt tot consensusvorming over noodzakelijke veranderingen.

Het toezicht dient zich volgens de SER uit te strekken tot alle uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen, inclusief het GAK en de GMD. Dit houdt in dat deze organen rechtstreeks verantwoordelijk en rekenplichtig zijn aan de Raad. De Raad toetst de door de uitvoeringsorganen ontwikkelde activiteiten op hun efficiency en effectiviteit, d.w.z. aan de vraag of de doelstelling van de uitkeringsregeling wordt gerealiseerd tegen zo gering mogelijke kosten. Naast de comptabele controle houdt dit onder meer in, dat de Raad het oog houdt op een zorgvuldige wetstoepassing, voldoende informatiestromen, tegengaan van misbruik, doorzichtige en op de cliënt gerichte uitvoering, coördinatie met andere uitvoeringsorganen en met de organen op belendende beleidsterreinen, snelheid van informatieverstrekking, de personeelskosten, de administratieve processen en de huisvestingskosten.⁵³ Dit geheel van taken en bevoegdheden strekt bepaald niet minder ver dan de voorstellen van het Interimrapport en de adviesaanvraag 1980, respectievelijk die van het Eindrapport, want betreffen alle aspecten van de uitvoering. Ook de SER accentueert dus het beheersingsaspect van de besturing. Toch meent de SER voldoende recht te doen aan de uitgangspunten van autonomie en gezamenlijke taakvervulling in de uitvoering van de sociale verzekering.

De SER is van oordeel dat de Raad ook over verordenende bevoegdheid dient te beschikken, teneinde ten opzichte van de uitvoeringsorganen regelgevend op te treden bij het vervullen van zijn taken op het gebied van toezicht, interne en externe coördinatie en informatieverschaffing, zodat hij de hem opgedragen taken kan vervullen en daarbij de medewerking van de uitvoeringsorganen kan vorderen. Ook behoort het tot de taak van de SVR te beslissen in bepaalde geschillen in verband met zijn toezichthoudende en coördinerende taken, klachten van cliënten over de uitvoering te behandelen en goedkeuringsrecht te hebben ten aanzien van bepaalde besluiten van uitvoeringsorganen. Daarbij denkt de Raad in het bij-

zonder aan goedkeuring vooraf ten aanzien van besluiten waaraan grote financiële gevolgen dan wel overduidelijke toezicht- en coördinatie-aspecten zijn verbonden, zoals het kopen en verkopen van registergoederen boven een bepaald bedrag, het aanschaffen van apparatuur voor de automatische gegevensverzameling en informatieverwerking en -opslag, het kiezen van huisvesting. Goedkeuring achteraf acht de SER gewenst ten aanzien van besluiten omtrent het reglement van werkzaamheden, de begroting, uitkeringsreglementen, de op te leggen premies, de arbeidsvoorwaarden van het personeel, de jaarrekening, de onderlinge samenwerking, de inrichting van de administratie, de informatieverzameling. Goedkeuring kan alleen worden geweigerd wegens strijd met de wet, een verordening van de Raad of de belangen die de Raad volgens zijn taakomschrijving moet behandelen.⁵⁴ Deze bevoegdheden op het punt van regeling en goedkeuring bestrijken vrijwel de gehele uitvoering, terwijl de gronden waarop goedkeuring kan worden geweigerd te zamen de competentie nogal ruim maken. De vraag rijst welke autonomie de uitvoeringsorganen nog overhouden.

De SER is van mening dat de Raad moet zorgdragen voor de **interne coördinatie**, de onderlinge afstemming binnen de uitvoering. In een uitvoeringsstructuur waarin vele autonome organen werkzaam zijn, is coördinatie vanuit één centraal punt, dit in het verlengde van het toezicht, onontbeerlijk. Dit betekent dat de Raad bevordert, dat het beginsel van rechtsgelijkheid in de gevalsbehandeling waar mogelijk recht wordt gedaan, dat de uitvoeringsorganen hun administraties en werkzaamheden op elkaar afstemmen en elkaar de voor een goede en gecoördineerde uitvoering noodzakelijke inlichtingen verstrekken. De SER voegt hier echter aan toe, dat de Raad niet zelf moet voorzien in deze coördinatie, maar ervoor moet zorgen dat de uitvoeringsorganen zelf coördineren. In aansluiting aan wat historisch is gegroeid, moet de coördinatie materieel blijven berusten bij de Federatie van Bedrijfsverenigingen. Pas wanneer de FBV in gebreke blijft, dient de SVR zelf de door hem nodig geachte maatregelen te treffen. De SER wil dat de FBV een vertegenwoordigend orgaan wordt van de bedrijfsverenigingen, dat als gesprekspartner van de Raad fungeert en de leden aan hun besluiten kan binden. Wat de uitvoering van de demografische volksverzekeringen betreft, zou aan de Sociale Verzekeringsbank eenzelfde positie moeten worden gegeven. De SER beveelt aan de positie van de FBV en de SVB in de wet vast te leggen zonder dat dit het privaatrechtelijke karakter van de FBV wijzigt.⁵⁵ Het doet mij wat merkwaardig aan, dat de SER tal van argumenten aandraagt voor de toerusting van de SVR met zodanige taken en bevoegdheden, dat het niet behoeft onder te doen voor het beheersingsorgaan van staatssecretaris De Graaf, ook de regeling van de interne coördinatie in het verlengde van het toezicht daartoe rekent, en vervolgens voorrang geeft aan interne coördinatie in materiële zin door de FBV. Dit is zonder meer tweeslachtig te noemen. Ook hier wreekt zich de innerlijke tegen-

strijdigheid tussen de keuze voor centrale beheersing van het gehele beleidsproces en het respecteren van de autonomie van de uitvoeringsorganen. In dit opzicht is het Interimrapport consequenter, want het koerst regelrecht af op volledige beheersing en geeft slechts ruimte aan de uitvoeringsorganen op het punt van de zogenaamde gevalshandeling. De door de SER voorgestelde constructie zal niet werken, want of de Raad zal zelf de interne coördinatie regelen, omdat hij vindt dat de FBV in gebreke blijft, of de FBV zal de greep op de interne coördinatie behouden en de Raad evenmin als de huidige SVR op dit punt een kans geven. Men zou dan beter kunnen voorstellen toezicht en coördinatie niet te bundelen, maar formeel over verschillende organen te verdelen, zoals het Eindrapport heeft gedaan. Helaas heeft de SER in zijn advies het bestaan van dat rapport volkomen genegeerd.

Zou men voor formalisering van de feitelijke coördinatietaak van de FBV willen kiezen, dan zou de FBV de gedaante moeten aannemen van een publiekrechtelijk samenwerkingsorgaan van de uitvoeringsorganen, ingesteld op basis van de wettelijke mogelijkheden tot het regelen van de samenwerking, onder goedkeuring van de Raad.

De **externe coördinatie** ziet de SER primair als een taak van de Raad, omdat deze in het algemeen het niveau van de individuele uitvoeringsorganen te boven gaat. De Raad moet door overleg de samenwerking tussen de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen en de organen op belendende beleidsterreinen bevorderen.⁵⁶ Het is niet helemaal duidelijk aan welke voorzieningen voor coördinatie van landelijke, bedrijfstakgewijze, regionale en lokale uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid en uitvoeringsorganen op andere gebieden moet worden gedacht. Coördinatie hangt af van de motivatie en mogelijkheden van die organen zelf. De Sociaal-Economische Raad neemt ten aanzien van het punt van de **politieke verantwoordelijkheid** een duidelijk standpunt in. Naar zijn mening gaat de eigen verantwoordelijkheid van de overheid verder dan erop toe te zien dat de uitvoeringspraktijk niet in strijd is met de wet of het algemeen belang. Omdat het bij de sociale zekerheid gaat om het via een wettelijk stelsel van aanspraken en verplichtingen voorzien in maatschappelijke behoeften, die aan veranderingen onderhevig zijn, is een systeem van beleidsvoorbereiding, beleidsvorming en beleidsbewaking nodig. Dan dient de politiek verantwoordelijke minister toegang te hebben tot de uitvoering in verband met de daar aanwezige informatie. Langs deze weg slechts kan de wetgever in een continu proces het doel en de doelgroepen van de sociale verzekering bepalen in het licht van de gevraagde financiële offers. Tevens wordt het dan mogelijk binnen het sociale-verzekeringssysteem prioriteiten te stellen in relatie tot de belendende delen van overheidszorg.

Volgens de SER kan de Raad, die verantwoordelijk en rekenplichtig dient te zijn aan de Kroon, er voor zorgen dat de overheid de benodigde informatie krijgt. Op basis daarvan kan de minister van SZW overwegen of bijsturing nodig is en eventueel de nodige wetgeving initiëren, nadere regelen stellen voor de uitvoering of besluiten van algemene of belangrijke aard van een uitvoeringsorgaan of de Raad voordragen voor schorsing of vernietiging door de Kroon. De minister zou echter pas tot het stellen van nadere regelen mogen overgaan, indien de Raad na laat regelend op te treden. Voordragen voor schorsing of vernietiging van een besluit van een uitvoeringsorgaan zou alleen moeten geschieden op grond van strijd met de wet of het algemeen belang en na hierover het oordeel van de Raad te hebben gevraagd. De SER zou het onjuist vinden, indien de minister bevoegd zou zijn aan de Raad aanwijzingen te geven, dit met het oog op zuivere verhoudingen tussen de minister, de Raad en de uitvoeringsorganen.⁵⁷ In het SER-advies wordt de minister feitelijk wel sterk afhankelijk van het functioneren van de Raad, ook waar het de uitoefening van het toezicht betreft. Het komt mij voor dat de minister het instrument van de aanwijzing niet kan ontberen.

De SER wil de Raad niet zien als een overheidsorgaan, maar als een autonoom, functioneel gedecentraliseerd orgaan, net als de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering. Hij ziet de Raad als het toporgaan in de uitvoeringsorganisatie, dat het ontmoetingspunt is van de voor het beleid verantwoordelijke overheid en de voor de uitvoering verantwoordelijke autonome organen en dat tevens het centrale punt is van waaruit het geheel moet worden bestuurd. Dit toporgaan is, aldus de SER, zowel onafhankelijk ten opzichte van de overheid als onafhankelijk ten opzichte van de uitvoeringsorganen.⁵⁸

De SER wil wel een onderscheid maken tussen **beleidsvorming** en **beleidsuitvoering**, maar ziet terecht een duidelijke wisselwerking tussen beide niveaus. Zo kan beleid pas goed vorm en inhoud krijgen als het steunt op voldoende kwantitatieve en kwalitatieve informatie, die door de uitvoering ten behoeve van het beleid dient te worden verstrekt. En uitvoering is slechts goed mogelijk, indien de uitvoeringsregelingen helder en duidelijk de bedoelingen van de wetgever weer geven en indien deze bedoelingen uitvoerbaar zijn. Deze wisselwerking tussen beide niveaus neemt niet weg, dat elk van beide een eigen verantwoordelijkheid heeft en dat deze verantwoordelijkheden duidelijk van elkaar gescheiden moeten blijven. Toch vraagt de wisselwerking dat beide niveaus elkaar op één centraal punt kunnen ontmoeten ter uitwisseling van de nodige informatie. De SER vindt dat de SVR een eigen, zelfstandige taak als ontmoetingspunt ingevolge de wet dient te hebben.⁵⁹

De SER heeft een aantal waardevolle gedachten aangedragen voor de verdere discussie over de relatie tussen beleidsvorming, beleidsuitvoering en toezicht, die ingaan tegen het op een afstand houden van de sociale partners door de rege-

ringsvoorstellen. Wel rijst de vraag of de SER niet te ver naar de andere kant is doorgeschoten door de functionele decentralisatie te interpreteren als een zodanige versterking van de zeggenschap van de maatschappelijke organisaties, dat bijna aan een monopolisering van de macht bij deze organisaties moet worden gedacht. Een confrontatie tussen de opvattingen die de regering in eerste aanleg heeft gelanceerd en de gedachten die de SER in zijn advies naar voren heeft gebracht, moet leiden tot voorstellen die een zeker machts-evenwicht tussen overheid en organisaties garanderen en liever nog een in staatsrechtelijk opzicht aanvaardbare machtsverdeling.

Enkele gevolgtrekkingen

Uit de vele discussies rondom het verschijnen van de twee rapporten mag men de conclusie trekken dat ingrijpende, principiële wijzigingen onbespreekbaar zijn, maar dat organisatorische veranderingen binnen het bestaande bestuurssysteem meer tot de mogelijkheden zijn gaan behoren en dat zelfs enkele belangrijke verschuivingen in overweging kunnen worden genomen. Zo is er wel degelijk bereidheid tot versterking van de regionale en lokale uitvoeringsorganisatie, mits uiteraard de bestuurlijke bevoegdheden bij de bedrijfsverenigingen blijft berusten. Daarbij is men ook bereid tot vermindering van het grote aantal bedrijfsverenigingen. Ook is wel gerept over samenvoeging of koppeling van de SVR en de SVB, het GAK en de GMD, de bedrijfsverenigingen en de raden van arbeid, alsmede de GMD en de overige medische en arbeidskundige diensten. Een voorstel op basis van het Eindrapport zou bij de sociaal-economische belangenorganisaties een redelijke kans maken. De staatssecretaris van SZW, gesteund door het kabinet, heeft echter anders beslist, zoals blijkt uit de adviesaanvraag van 1980, die hij bij de SER heeft ingediend en die rechtstreeks op het Interimrapport is gebaseerd. Het antwoord van de SER, waarin immers de werkgevers- en werknemersrepresentanten getalsmatig domineren, was toen al voorspelbaar.

Nu het SER-advies is verschenen, zal de staatssecretaris zich moeten bezinnen op nieuwe voorstellen, die meer rekening houden met het noodzakelijke maatschappelijke draagvlak en dus tegemoetkomen aan de wensen inzake een betere spreiding van verantwoordelijkheden over de centrale overheid en de sociale partners.

Meijerink en Ruys (die als ambtenaren nauw bij de beleidsontwikkeling op dit punt zijn betrokken) doen hiertoe een poging. Zij kiezen als uitgangspunt dat de overheid gedurende de laatste eeuw in toenemende mate de verantwoordelijkheid tot zich getrokken heeft om voor alle burgers sociale zekerheid te realiseren, wat mede heeft geleid tot de zogenaamde verzorgingsmaatschappij. Via wetgeving is nauwkeurig aangegeven op welke garantie of bescherming de burger recht

heeft. In navolging van het Interimrapport zijn zij van mening dat de overheid in verband met de ontwikkeling van de nationale economie het beloop van aanspraken en premiedruk ingevolge de sociale verzekering beter moet kunnen voorspellen en beheersen. Tenslotte menen zij dat de centrale overheid verantwoordelijk is voor het creëren van de voorwaarden voor de onderlinge afstemming van het sociale-zekerheidsbeleid, het arbeidsvoorzieningsbeleid, het arbeidsvoorwaarden- en inkomensbeleid, waarvoor de primaire verantwoordelijkheid bij de sociale partners ligt.⁶⁰

In verband met de afwijzing van een slechts door onafhankelijke deskundigen samengestelde Sociale Zekerheidsraad door de SER, gaan Meijerink en Ruys na of de onafhankelijkheid van de toezichthoudende functie van een tripartite samengestelde raad op andere wijze kan worden gewaarborgd. Zij zoeken de oplossing niet in een versterking van de bevoegdheden van de minister van SZW, maar geven er de voorkeur aan in de wet nauwkeurig de inhoud en uitoefening van de toezichthoudende taak van de Raad te omschrijven en, eventueel, een tripartite samengesteld presidium uit de Raad expliciet met deze taak te belasten. De minister zou in deze constructie mogen optreden wanneer het toezicht niet verloopt zoals in de wet is voorzien, bijvoorbeeld door middel van de bevoegdheid bepaalde besluiten als strijdig met de wet of het algemeen belang te vernietigen. De Raad zou de minister periodiek verslag moeten doen van de resultaten van het toezicht. Om een oneigenlijk gebruik van dit instrument te voorkomen, zou een Kroonberoep mogelijk moeten zijn.⁶¹ Een dergelijke constructie komt enigszins in de richting van de gewenste tweedeling van toezicht enerzijds en coördinatie en andere taken anderzijds. Het presidium van de Raad zou dan als onafhankelijk toezichthoudend orgaan optreden, terwijl de gehele Raad als het centrale orgaan van de uitvoeringsorganisatie zou fungeren. Een bezwaar is echter, dat de Raad als geheel in nauwe wisselwerking met de uitvoeringsorganen zal moeten functioneren, waardoor het presidium kan worden belemmerd in het vervullen van zijn toezichthoudende taak.

Inmiddels heeft staatssecretaris De Graaf in het openbaar - namelijk bij de installatie van de nieuwe SVR-voorzitter op 17 oktober 1985 - verklaard, dat hij inderdaad nu denkt aan een tripartite samengestelde SVR met duidelijker bevoegdheden, waarin de toezichthoudende functie in het bijzonder aan het presidium is opgedragen.

6.4. Uitvoeringsfuncties

Het is niet ongebruikelijk de functie(s) van de uitvoering van de sociale zekerheid te omschrijven als "wetstoepassing", maar dat is een wel heel bondige samenvatting van het uitvoeringsbeleid. De toepassing van de wet valt uiteen in een aantal functies met voldoende gewicht en karakteristieken om, ondanks de onder-

linge samenhang, te worden vermeld en gewaardeerd. Tot de kernfuncties behoren uiteraard het toekennen van prestaties in geld of andere vorm, waarop cliënten in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden recht hebben, en het bijeenbrengen en beheren van de middelen om deze prestaties te kunnen financieren. Daarnaast zijn er echter ook informatie-, voorlichtings- en adviesfuncties te onderscheiden. De uitvoeringstaak is een complex geheel van juridische, financiële, agogische en administratieve activiteiten.

Het Eindrapport herkent de volgende **functies in het uitvoeringsproces**: distributie, begeleiding, informatie, collectering en fondsbeheer. Voorts noemt het enkele **besturingsfuncties**: doelbepaling, beleidsinvulling, ontwikkeling en toezicht. Tenslotte vermeldt het nog twee functies: administratieve verwerking en coördinatie.⁶²

Het ambtelijk interimrapport neemt de indeling van de uitvoeringsfuncties over. Het ziet daarnaast nog een specifieke beheersingsfunctie.⁶³

Van de genoemde functies zijn voor deze studie in de eerste plaats de **uitvoeringsfuncties** van belang. Volgens het Eindrapport houdt de **distribuerende functie** in het beoordelen van het recht op uitkeringen en voorzieningen, waarvoor de volgende activiteiten nodig zijn: vaststellen van rechten op uitkeringen, alsmede van hoogte en duur van uitkeringen; registratie van rechthebbenden en uitkeringen; betaalbaar stellen van de uitkeringen. De **begeleidende functie** houdt in het behulpzaam zijn van de verzekerde ten aanzien van diens aanspraken door informatieverschaffing, consultatie en verwijzing en een zodanige benadering dat (verdere) sociale risico's zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt, dus het vinden van oplossingen voor zinvol functioneren, een menswaardig bestaan en persoonlijke ontplooiing. De **informatiefunctie** betreft het verzamelen en verstrekken van informatie aan de bij de sociale verzekering betrokken partijen. De informatie kan worden onderscheiden in informatie voor het besturen van het sociale-verzekeringstelsel, informatie ten behoeve van de distribuerende, begeleidende en collecterende functie en voorlichting aan personen en groepen. De **collecterende functie** omvat de vaststelling van de premieplichtige inkomensbestanddelen en de premie, de vaststelling van de verzekeringsplicht, de registratie van premieplichtigen, de premie-incasso en de controle. Het **fondsbeheer** betreft het beheer van de geheven premies in het geldverkeer tussen diverse organen in verband met egalisatiedekking, risicodkking, financieringsdekking, beleggingen, subsidies voor doeleinden van sociale zekerheid, bestedingen voor conjuncturele doeleinden.⁶⁴

De door het Interimrapport genoemde **beheersingsfunctie** betreft de toepassing van in wetten en uitvoeringsmaatregelen neergelegde regels, geïnterpreteerd overeenkomstig de bedoelingen van de wetgever, in allerlei soms moeilijk te beoordelen situaties. Dit omvat ook coördinatie met andere instrumenten van sociaal beleid en terugkoppeling van het uitvoeringsniveau naar het beleidsniveau.⁶⁵

Het Eindrapport heeft de genoemde reeks functies, zij het enigszins anders gegroepeerd, overgenomen uit het eerder door de organisatie-adviesbureaus uitgebrachte Alternatievenrapport⁶⁶. Zoals gezegd, heeft het Interimrapport zich bij de functie-analyse aangesloten, maar daaraan wel een afzonderlijke beheersingsfunctie toegevoegd. Er is dus een grote mate van overeenstemming over de functies die moeten worden vervuld, al trekt men niet dezelfde conclusies over de wijze waarop ze dienen te worden vervuld. De opvattingen naar het gewenste uitvoeringssysteem, waarin deze functies structureel en processueel moeten worden ingepast, lopen nogal uiteen.

Beheersbaarheid

Gelet op de nadruk, die het Interimrapport op beheersing van en door de uitvoering legt, is het wenselijk op dit element meteen in te gaan. Volgens dit rapport vraagt op uitvoeringsniveau de beheersbaarheid van het sociale-zekerheidsstelsel om zorgvuldige wetstoepassing. Voor handhaving van de kwaliteit van de risicodekking is informatie nodig over de kwaliteit van het uitvoeringsproces. De kwaliteit van de risicodekking kan worden verbeterd, indien door kennis van de oorzaken van dit risico preventieve maatregelen kunnen worden getroffen. Te overwegen is de rol van de uitvoeringsorganen op het gebied van de preventie duidelijker tot uitdrukking te brengen in de verschillende wetten, met name op het gebied van gezondheid en veiligheid.⁶⁷ Deze conclusie verdient ondersteuning, omdat de preventiefunctie geïntensiveerd moet worden. Daarvoor is overigens meer nodig dan wettelijke bepalingen, namelijk een kwalitatief goede beleidsuitvoering in een goed functionerend interorganisatoneel netwerk. Dit geldt in het bijzonder de werkloosheidsregelingen en de ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het Interimrapport gaat hierop nader in.

Volgens het Interimrapport is bij de beheersing van de werkloosheidsregelingen de noodzaak van een gerichte beheersingsactiviteit duidelijk aanwezig. Belangrijke begrippen als "onvrijwillige werkloosheid" en "passende arbeid" kunnen door de wetgever niet in detail worden uitgewerkt, maar krijgen hun inhoud in de uitvoeringspraktijk en door de jurisprudentie. Er is een noodzaak van gecoördineerde toepassing van deze begrippen voor de WW, de WWV en de Rww. Gezien de rol van de arbeidsbureaus bij de uitvoering van deze regelingen, is ook coördinatie met deze bureaus noodzakelijk. Voorts dienen de uitvoeringsorganen een doeltreffende controle uit te oefenen om misbruik tegen te gaan. Dit vraagt om duidelijke regels, eenvoudige procedures e.d. voor de uitkeringsgerechtigden. Het uitvoeringsorgaan dient regelmatig contact te hebben met de werklozen om na te gaan of zij wel voldoende activiteit heeft ontplooid om passende arbeid te verkrijgen.

Bij de uitvoering van de ~~ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen~~ wordt, aldus het Interimrapport, de beheersbaarheid in belangrijke mate beïnvloed door de professionele beoordeling van het bestaan van ziekte en gebreken als oorzaak van arbeidsongeschiktheid. De gegevens uit deze beoordeling dienen te worden benut voor het verkrijgen van kwalitatieve informatie over oorzaken van ziekte en arbeidsongeschiktheid. Bij deze medische beoordeling dient coördinatie plaats te vinden met de bedrijfsgeneeskundige diensten wat de herinschakeling in het arbeidsproces betreft en met de curatieve gezondheidszorg om tot een optimale revalidatie te komen. De arbeidskundige werkzaamheden dienen te geschieden in nauwe samenhang met de arbeidsbureaus, zodat ook de instrumenten van het arbeidsmarktbeleid optimaal kunnen worden benut.⁶⁸

Brevoord kritiseert het Interimrapport om zijn gebrekkige probleemstelling, onjuiste doelstelling en verkeerde oplossing. Hij onderscheidt twee wezenlijke problemen: de omvang van het beroep dat op de sociale voorzieningen wordt gedaan (het volumebeleid), waarvoor de regering en het parlement de verantwoordelijkheid dragen, en de uitvoeringsefficiency (het efficiencybeleid), waarvoor de uitvoeringsorganen verantwoordelijk zijn. Regering en parlement vinden ingrijpen in het huidige volumebeleid echter politiek zo onaantrekkelijk, dat ze het probleem vertalen in gebrek aan efficiency bij de uitvoeringsorganen. Deze raken betrokken in een problematiek, waarmee ze in wezen niets te maken hebben.⁶⁹ De auteur doet niet helemaal recht aan het rapport, omdat het niet uitsluitend uitgaat van een volumeprobleem. Verder stelt hij ten onrechte dat het volume niets met de efficiency van de uitvoering te maken zou hebben, een stelling die hij niet onderbouwt. Weliswaar is volume-ontwikkeling in de eerste plaats afhankelijk van de wetgeving, die immers bij het optreden van bepaalde bestaansrisico's aanspraken toelaat en honoreert, maar een doelmatige uitvoering kan wel degelijk tot beperking van het volume bijdragen. Het merkwaardige is dat Brevoord op geen enkele wijze het volumeprobleem analyseert en evenmin duidelijk maakt hoe het volumebeleid van regering en parlement er, in het geval van voldoende politieke moed, dan wel uit zou zien. In plaats van wetenschappelijke kanttekeningen te maken, is de schrijver in de valkuil van zijn persiflages terecht gekomen.

6.5. Organisatie van de uitvoering

De besproken studies en voorstellen streven niet slechts naar verduidelijking van de functies van de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid, maar ook naar verbetering van de uitvoeringsorganisatie, opdat de functies zo goed mogelijk worden vervuld. Zowel in het Interimrapport als in het Eindrapport zijn bezwaren tegen de bestaande uitvoeringsorganisatie aangevoerd. Het ligt dus in de rede dat zij ook aanbevelingen doen om die bezwaren zoveel mogelijk weg te nemen.

In het Eindrapport is voor het ontwikkelen van een zo gunstig mogelijke organisatievorm een aantal **hoofdcriteria** geformuleerd om de verschillende mogelijkheden te kunnen toetsen:

- a. bereikbaarheid (grotere doorzichtigheid, fysieke en psychische toegankelijkheid);
- b. zorgvuldigheid (professionele kwaliteit, dienstbetoon, bescherming van de privacy, een juiste wetstoepassing);
- c. aansluiting met sectoren buiten de sociale verzekering (aansluiting aan beleidsvorming, wederzijdse beïnvloeding en praktische samenwerking);
- d. maatschappelijke doeltreffendheid en doelmatigheid (effectiviteit, efficiency en flexibiliteit);
- e. bestuurbaarheid en beheersbaarheid (overzichtelijkheid en doorzichtigheid, duidelijk afbakening van verantwoordelijkheden, adequate stuur- en regelmogelijkheden, tijdige en goed bereikbare beleidsinformatie);
- f. goed sociaal beleid (sociale voorwaarden en goed overleg bij de komende veranderingen).⁷⁰

Het interimrapport spreekt over **uitgangspunten** en noemt:

- een betere beheersing;
- een gecoördineerde, individueel gerichte benadering van uitkeringsgerechtigden;
- volumebeleid.⁷¹

In zijn adviesaanvraag van 1980 herhaalt de staatssecretaris deze uitgangspunten: beheersing, individueel gerichte benadering en versterkte aandacht voor het volumebeleid.⁷² In de bij deze adviesaanvraag gevoegde proeve van een Organisatiewet sociale zekerheid is als doel van de daarin genoemde Sociale Zekerheidsraad (het beheersingsorgaan) geformuleerd: te bevorderen dat de uitvoering van de sociale-zekerheidsregelingen voortdurend verloopt overeenkomstig het in deze regelingen vastgelegde beleid en voldoet aan de daaraan redelijkerwijze te stellen eisen van doelmatigheid, beheersbaarheid, zorgvuldigheid, bereikbaarheid en doorzichtigheid.⁷³ Deze doelstelling vertoont veel verwantschap met de in het Eindrapport vermelde criteria.

De Sociaal-Economische Raad heeft zich hiermee verenigd en voorts aanbevolen de eis van bestuurbaarheid toe te voegen in verband met de nodige flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de uitvoeringsorganisatie. Verder meent de SER, dat de Raad en de uitvoeringsorganen tot gezamenlijke taak hebben ervoor te zorgen dat het individu op een zorgvuldige en doelmatige wijze de sociale zekerheid ontvangt waarop hij recht heeft.⁷⁴

Samenvattend kan de conclusie zijn, dat de uitvoeringsorganisatie in elk geval moet voldoen aan de voorwaarden van doeltreffendheid, doelmatigheid, zorgvuldigheid, bereikbaarheid, doorzichtigheid en beheersbaarheid. De voorwaarden over-

lappen elkaar enigzins doordat niet met elkaar uitsluitende begrippen en niet met dezelfde definities is gewerkt. Maar te zamen komen zij wel tegemoet aan de door mij geformuleerde criteria van politieke en maatschappelijke effectiviteit.

Functionele en territoriale decentralisatie

De samenstellers van het Eindrapport menen een oplossing te hebben gevonden voor het kernprobleem betreffende het evenwicht tussen functionele decentralisatie, waarbij de bedrijfstaksverscheidenheid ook in de organisatievorm tot uitdrukking dient te komen, en territoriale decentralisatie, waarin de bereikbaarheid voor de cliënten, de mogelijkheid van integrale gevalshandeling en de regionale verscheidenheid tot uitdrukking moeten komen. De bedoelde beleidsorganen - dus de landelijke, bedrijfstakgewijze opgezette organen voor de werknemersverzekeringen en het orgaan voor de volksverzekeringen - formuleren afzonderlijk (maar bij voorkeur in combinatie) richtlijnen met betrekking tot de rechten op uitkeringen en de hoogte en duur ervan, alsmede de daarbij te volgen procedures (functionele decentralisatie). Op basis van deze landelijke richtlijnen vindt de individuele gevalshandeling en -beslissing plaats in de regio's door regionale uitvoeringsorganen, één per regio (territoriale decentralisatie). Een voorwaarde hierbij is, aldus het rapport, dat de bedrijfstakorganen een goed zicht houden op de globale inhoud van de gevalsuitvoering, teneinde in voortdurend contact met de praktijk een permanente aanvulling c.q. vernieuwing van richtlijnen te verzorgen. Dit zou kunnen geschieden door middel van een regelmatige statistische informatiestroom vanuit de uitvoering naar de beleidsorganen en door bij twijfel gevallen voor te leggen aan het bestuur van een beleidsorgaan.⁷⁵

In het Eindrapport is serieus getracht een compromis te vinden tussen de door de SER bij de opdracht voor het vervolgonderzoek gestelde eis inzake bedrijfstakgewijze gedifferentieerde uitvoering en de maatschappelijke behoefte aan regionaal en lokaal gedifferentieerde uitvoering. Dit rapport laat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering evenwel bij de bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsbank, door hen omgedoopt tot beleidsorganen voor de werknemers- respectievelijk de volksverzekeringen. De delegatie van verantwoordelijkheden aan de, niet zelfstandige, regionale uitvoeringskantoren, is daardoor beperkt. De beleidsorganen moeten door goede informatie hun beleid afstemmen op de praktijk, maar de regionale kantoren, die dit rechtstreeks zouden kunnen doen, zijn gebonden aan richtlijnen. Voorts wordt meer waarde gehecht aan het "bedrijfstakeigene" dan aan specifieke regionale situaties. Het is mij niet geheel duidelijk met welke mate van autonomie de regionale kantoren te werk mogen gaan, omdat hier sprake is van gedeconcentreerde en niet van gedecentraliseerde uitvoering.

In het Eindrapport worden voor de **landelijke beleidsorganen** vooral de volgende taken voorgesteld: het ontwikkelen van beleid voor de werknemers- respectievelijk de volksverzekeringen; het opstellen en bijstellen van richtlijnen ten behoeve van de gevalsbehandeling door de regionale organen; het behandelen van aan het bestuur voorgelegde bezwaren tegen gevalsbeslissingen; het adviseren ten aanzien van de premievaststelling voor de AOW, de AWW en de AKW. Voor de **regionale uitvoeringsorganen** worden als voornaamste taken vermeld: uitvoeren van de volledige individuele gevalsbehandeling en -beslissing; de uitvoeringscoördinatie en aansluiting van beleid met verwante sectoren. De directeurs van de regionale organen zouden worden bijgestaan door regionale adviescommissies, samengesteld uit twee werkgevers- en twee werknemersvertegenwoordigers, voor te dragen voor de centrale organisaties, en twee regionale representanten, voor te dragen door het provinciebestuur. Voor de informatie aan cliënten, het aanvragen van uitkeringen, het geven van voorlichting e.d. moeten per regio een aantal **lokale vestigingspunten** komen.⁷⁶ Het hangt van de feitelijke opstelling van de beleidsorganen af in hoever de regionale organen over de vereiste beleidsvrijheid zullen beschikken om voor hun cliënten met het oog op hun persoonlijke situatie en eventueel met inachtneming van relevante omstandigheden in plaats of streek tot een zorgvuldige, doeltreffende en deskundige beleidsuitvoering te komen. Wanneer de beleidsorganen veel greep op de uitvoering willen hebben en deze op uniforme wijze willen sturen, zullen de vanouds bekende bedrijfstakgewijze verfijningen in regelgeving en instructies het winnen van de beleidsruimte in de regionale wetstoepassing.

Als alternatief voor de landelijke beleidsorganen en regionale uitvoeringsorganen brengt het Eindrapport een volledig geregionaliseerde bedrijfstakgewijze uitvoering onder de aandacht. In dit alternatief zouden alle bedrijfsverenigingen of clusters van bedrijfsverenigingen de uitvoering volledig regionaal verrichten. Het specifieke bedrijfstakarakter is tot op het laagste niveau van de uitvoeringsorganisatie zichtbaar. Het zou echter betekenen, dat bij een indeling van het land in bijvoorbeeld 40 regio's en zes (clusters van) bedrijfsverenigingen er 240 regionale bedrijfstakeenheden zouden moeten zijn. Deze zouden niet aan de eis van professionele kwaliteit (medisch, arbeidskundig, juridisch) voor de integrale gevalsbehandeling voldoen, terwijl de externe coördinatie moeilijker zou worden. Zo zijn er meer bezwaren. Daarom heeft dit alternatief niet de voorkeur van de rapporteurs.⁷⁷

Regionale uitvoeringstaken

Toch is in het Eindrapport in beginsel aan de regionale uitvoering een belangrijke plaats toegekend. Volgens de rapporteurs moeten de voorgestelde regionale

uitvoeringsorganen de distribuerende en de begeleidende functie vervullen.

De **distribuerende functie** houdt in het behandelen van de aanvragen om uitkering van cliënten (de zogenaamde gevalsbehandeling), waaraan vooral de volgende taken zijn verbonden: de ontvangst en verwerking van meldingen en mutaties; contact met werkgevers en instanties (gewestelijke arbeidsbureaus, gemeentelijke sociale diensten, bevolkingsregisters, raden voor de kinderbescherming, belastingdienst, onderwijsinstellingen); vaststelling van dit recht op uitkering en opdracht geven tot betaalbaarstelling. Deze functie heeft betrekking op alle sociale-verzekeringswetten, die aan de bedrijfsverenigingen of de SVB ter uitvoering zijn opgedragen. De **begeleidende functie** concentreert zich op de volgende werkzaamheden: de sociaal-medische controle (ZW); andere controle (ZW,WW); beslissingen ten aanzien van voorzieningen (ZW); de medische en arbeidskundige advisering (AAW/WAO); de sociaal-medische individuele begeleiding, de revalidatie en de voorzieningen ten behoeve van arbeidsongeschikten en andersgeschikten (AAW/WAO); de opleiding, omscholing en plaatsing (AAW/WAO, WW); voorlichting in de ruimste zin; contacten en coördinatie met andere instanties van belendende sectoren (vooral gezondheidszorg, gemeentelijke sociale diensten, gewestelijke arbeidsbureaus, welzijnswerk).⁷⁸

De bestaande uitvoeringsorganisatie is opgezet op grond van de verschillende wetten: per wet is voor een bepaald uitvoeringsorgaan gekozen, al is het zo, dat verschillende wetten bij dezelfde uitvoeringsorganen zijn ondergebracht. De cliënten hebben echter veelal met verschillende uitvoeringsorganen te maken, hetzij gelijktijdig, hetzij achtereenvolgens. De organisatie is dus niet opgezet op grond van problemen en behoeften of cliëntengroepen. Een voorbeeld is, dat de WW door de bedrijfsverenigingen wordt uitgevoerd, maar de WWV en de RWW door de gemeenten. Een ander voorbeeld is, dat de ZW, de WAO en de AWW door de bedrijfsverenigingen worden uitgevoerd, maar de ZFW en de AWBZ door de ziekenfondsen en de particuliere verzekeraars. Het Eindrapport zegt, dat de "wetsgerichte" organisatievorm een anachronisme is en zich zal moeten ontwikkelen tot een "individu- of cliëntgerichte" organisatievorm, waarbij de uitvoering van de verschillende regelingen geïntegreerd plaatsvindt.⁷⁹

De regionale organen verrichten dus taken, die nu door het GAK, zelf-administrerende bedrijfsverenigingen, de SVB, de raden van arbeid en de GMD worden vervuld. Consequente uitwerking van deze gedachte zou kunnen zijn, dat de genoemde uitvoeringsorganen in bestuurlijke zin opgaan in de voorgestelde beleidsorganen en in "administratieve" zin samengaan in de regionale uitvoeringskantoren. Dit houdt onder meer een samenvoeging van de GAK-districtskantoren en de raden van arbeid in. Het in het vorige hoofdstuk vermelde Gemeenschappelijk Bestuursorgaan

bundelt de bestuurlijke taken die de beleidsorganen ten opzichte van de regionale kantoren vervullen. Het is jammer dat niet ook een andere bestuurlijke vormgeving is overwogen, namelijk een bestuursvorm waarin een landelijk bestuursorgaan zou domineren en daaronder ressorterende bedrijfscommissies aan nadere, gespecificeerde beleidsinvulling zouden bijdragen in verband met bijzondere omstandigheden en behoeften in onderdelen van het bedrijfs- en beroepsleven.

Bij het bepalen van de **omvang en spreiding** van de regionale organen is door de opstellers van het Eindrapport gekeken naar de vereiste professionele kwaliteit, teneinde een minimaal draagvlak te hebben voor de integrale gevalshandeling, de aansluiting bij de territoriale decentralisatie op belendende beleidsterreinen en de mogelijkheid van een open organisatiecultuur. De rapporteurs menen dat de indeling van de Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma in 40 gebieden (de zogenaamde COROP-indeling) goede aanknopingspunten biedt. De regionale organen zouden dan een gemiddeld bestand van 100.000 verzekerden voor de werknemersverzekeringen hebben (bij globaal 350.000 inwoners), terwijl de personeelsbezetting per regionaal orgaan 250 à 300 medewerkers zou bedragen.

Hieraan moet worden toegevoegd, dat de rapporteurs ook **lokale vestigingen** voorstellen als voorposten en ondersteunende eenheden van de regionale (verzorgende) organen. Hier dient het eerste contact, met name bij ziekte, ongeval en werkloosheid, tussen cliënt en uitvoeringssysteem tot stand te komen. Hiermee heeft de cliënt één adres in zijn of haar directe nabijheid voor een groot deel van de sociale verzekering. De uitvoeringsorganisatie kan in intensiever contact met de cliënt en zijn omgeving treden.

De activiteiten van deze lokale vestigingen zouden kunnen zijn: in ontvangst nemen en doorzenden van ziekte- en werkloosheidsmeldingen; medische en andere controles; behandelen van administratieve zaken met de cliënt en het geven van inlichtingen; voorlichting. Met het oog op de bereikbaarheid voor de cliënten is gedacht aan 250 à 300 vestigingen, vijf à acht per regionaal orgaan.⁸⁰

Het Eindrapport houdt met dit spreidingsvoorstel op evenwichtige wijze rekening met de belangen van de cliënten, die dichtbij hun woning in direct en frequent contact moeten kunnen komen met een toegankelijke en overzichtelijke instantie voor de gehele sociale verzekering, en met de bestuurlijke en professionele eisen aangaande het aantal organen en de schaal van die organen.

Als alternatief voor COROP-gebieden ligt op dit moment een keuze voor aantal en grootte van de regionale organen naar analogie van de nieuwe gebiedsindeling op grond van de herziene Wet Gemeenschappelijke Regelingen voor de hand. De provinciebesturen streven thans naar samenwerkingsgebieden, die zullen gelden voor alle regionale voorzieningen waartoe gemeenten gezamenlijk willen overgaan of die zij reeds hadden geregeld. De rijksoverheid wil de spreiding van haar regio-

nale - gedecentraliseerde en gedeconcentreerde - activiteiten eveneens op die gebieden afstemmen. Het verdient met het oog op de bevordering van de externe coördinatie op regionaal niveau aanbeveling dat bij regionalisatie van de uitvoering van de sociale verzekering dezelfde gebiedsindeling wordt gekozen.

Regionale bestuursorganen

Het Interimrapport bevat op verschillende plaatsen een pleidooi voor een met ander beleid gecoördineerde uitvoering, teneinde tot goede vervulling van de distribuerende en de begeleidende functie, volumebeleid en beheersing te kunnen komen. Het is daarom niet verwonderlijk, dat het rapport voor de toekomst kiest voor **regionale uitvoering** van de sociale zekerheid. De rapporteurs menen dat regionalisatie van een aantal functies, met name het vaststellen van het recht op uitkering, met inbegrip van de hoogte van de uitkering en het begeleiden van de uitkeringsgerechtigden een aantal knelpunten zou kunnen wegnemen. Zij stellen dat een "uitvoeringsoptimum" kan worden bereikt door de vorming van regionale uitvoeringsorganen. Daarmee zou niet alleen recht worden gedaan aan de samenhangen binnen de uitvoering van de sociale zekerheid, maar tevens een optimale uitgangssituatie worden verkregen voor coördinatie met andere beleidsterreinen, waarvan de uitvoeringsstructuur in het algemeen regionaal is opgezet. Te zamen met de bereikbaarheid voor de gebruikers, die door regionalisatie wordt verzekerd, maakt deze organisatievorm een individueel gerichte, gecoördineerde begeleiding mogelijk en schept ze de best mogelijke voorwaarden voor een volumebeleid en mede daardoor voor een betere beheersing van de sociale zekerheid.⁸¹ Tot zover stemt het Interimrapport in grote trekken overeen met het Eindrapport. Beide rapporten stellen immers regionale uitvoering op het punt van de "gevalsbehandeling", dus de feitelijke behandeling van aanvragen van cliënten om materiële en immateriële dienstverlening op basis van de van toepassing zijnde sociale-zekerheidsregeling voor. Beide rapporten bepleiten regionale uitvoering ook terwille van gecoördineerde dienstverlening door instanties op verschillende beleidsterreinen. De rapporten gaan geen van beide buiten de grenzen van de sociale verzekering, vermoedelijk omdat de meeste sociale overheidsvoorzieningen al lokaal of regionaal worden uitgevoerd.

De regionale uitvoeringsorganen zouden zich, aldus het Interimrapport, vooral moeten richten op de gevalsbehandeling van ZW, AAW, WAO, WW, WWV en Rww.⁸²

Madlener vraagt zich af wat het plotseling ingevoerde begrip "gevalsbehandeling", dat in de functie-analyse niet voorkomt, betekent. Hij veronderstelt dat daarmee wordt bedoeld op het vaststellen van de rechten op risicodekking en de hoogte ervan, alsmede op de registratie van rechthebbenden en uitkeringen. Maar welke organen zorgen voor de registratie van de verzekerden, het uitbetalen van

de risicodekking en andere functies? Hij meent dat een waar doolhof van netwerken zal ontstaan tussen de regionale uitvoeringsorganen en de bedrijfsverenigingen.⁸³

De opstellers van het Interimrapport menen dat de nieuwe regionale organen **eigen bestuurlijke bevoegdheden** moeten krijgen voor het behandelen van individuele gevallen. Deze taak zou dus niet langer een essentieel onderdeel zijn van de bestuurstaken van de bedrijfsverenigingen en de gemeentebesturen. Zij kiezen voor decentralisatie boven deconcentratie, omdat beslissingen daar dienen te worden genomen, waar het constateren van samenhangen mogelijkheden tot beïnvloeding biedt. Wel dient deze gedecentraliseerde uitvoering te geschieden binnen een kader van regels die op landelijk niveau ten aanzien van het beleid in het algemeen worden vastgesteld.⁸⁴ Het Interimrapport gaat dus aanzienlijk verder dan het Eindrapport, dat ook wel over decentralisatie spreekt, maar deconcentratie blijkt de bedoelen. Het Interimrapport spreekt wel over kaders waarbinnen de uitvoering moet plaatsvinden, maar niet over richtlijnen van beleidsorganen zoals het Eindrapport. Het Interimrapport kiest dus voor functionele decentralisatie via regionale organen, hoewel niet mag worden vergeten dat hetzelfde Interimrapport een beheersingsorgaan wil instellen, dat de regionale organen streng zal controleren en zonodig corrigeren.

Zowel op het gebied van het volumebeleid als op het gebied van het uitkeringsbeleid en de collecterende functie zien de samenstellers van het Interimrapport een blijvende taak voor de bedrijfsverenigingen. Maar de grondgedachte van regionale uitvoering met eigen bestuurlijke bevoegdheden vraagt belangrijke aanpassingen van de bedrijfsverenigingen. Zij bepleiten een beperking van het aantal bedrijfsverenigingen, bindende coördinatie-afspraken op landelijk niveau tussen de bedrijfsverenigingen en gemeenschappelijke districtskantoren van het GAK en de zelf-administrerende bedrijfsverenigingen. Zij laten aan de bedrijfsverenigingen zelf over hoe ze aan deze mogelijkheden concrete inhoud willen geven.⁸⁵

De besturen van de regionale organen zullen moeten zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van: werkgevers- en werknemersorganisaties, vanwege hun betrokkenheid bij de volumeproblematiek en de financiering van het stelsel; de gemeentebesturen, op grond van hun bestuurlijke taak binnen de betrokken regio in het algemeen, maar daarnaast in het bijzonder vanwege hun verantwoordelijkheid in het kader van het welzijnsbeleid en voor de uitkeringen op grond van WWV en Rww; de Minister van SZW, vanwege zijn functionele verantwoordelijkheid voor de gehele uitvoering van de sociale zekerheid. Het provinciale bestuur en maatschappelijke organisaties van uitkeringsgerechtigden zouden eventueel ook vertegenwoordigd kunnen zijn.⁸⁶

Madlener signaleert hier een probleem voor de vertegenwoordiging van de vakbeweging. Regionale vertegenwoordiging zal slechts op zeer beperkte schaal aan de vakbeweging worden geboden, wil zo'n regionaal bestuur niet te groot worden. Via zo'n beperkte vertegenwoordiging komen de bedrijfsvakbonden niet voldoende aan bod. Deze bonden zullen zich op dit voor hen zo belangrijke gebied niet voldoende gerepresenteerd achten door de eigen centrale.⁸⁷ Het is echter juist, dat de rapporteurs de werkgevers- en werknemersorganisaties bij de uitvoering betrekken, zij het dat zij ook de overheid van drie bestuurslagen een plaats in de regionale besturen willen geven.

Het instellen van regionale uitvoeringsorganen met eigen bestuurlijke bevoegdheden wordt ook verdedigd op grond van het feit, dat in de huidige verbrokkelde structuur een duidelijke belemmering ligt voor de coördinatie met andere beleidsterreinen met een veelal regionale uitvoeringsstructuur. Coördinatie in de regio zal volgens het rapport echter slechts mogelijk zijn, indien ook een goede onderlinge aansluiting van op landelijk niveau gegeven regels voor de verschillende beleidsterreinen en van de totale beleidsconceptie daarachter tot stand komt. Om die coördinatie te bereiken zijn landelijke overlegorganen nodig.⁸⁸

Blindeman Krabbenbos, Van Gent en De Haan maken een vergelijking tussen de voorstellen in het Eindrapport en die in het Interimrapport. Ten aanzien van de relatie tussen functionele en territoriale decentralisatie trekken zij de conclusie, dat in het Eindrapport het evenwicht tussen beide vormen van decentralisatie het best tot zijn recht komt, maar in het Interimrapport wordt de functionele decentralisatie om zeep geholpen. Hoewel de territoriale decentralisatie hier goed tot stand lijkt te zijn gebracht, is de vrijheid zeer beperkt bij de "produkt"-aspecten.

Over de wisselwerking tussen beleidsvorming en uitvoering merken de auteurs op, dat het Eindrapport een goed-ontwikkelde structuur tussen beleid en uitvoering kent: er is een vrij eenduidige, regionaal gerichte uitvoering. De managementfunctie is goed ontwikkeld; het toezicht is gewaarborgd en vindt - afstandelijk - plaats. Terugkoppeling van uitvoering op beleid is goed geïnstrumenteerd. In het Interimrapport vindt de uitvoering vrij eenduidig en regionaal gericht plaats. De managementfunctie is slecht uitgewerkt, niet in structuren en processen aangegeven. Het toezicht wordt gecontamineerd door plaatsing met coördinatie en management in hetzelfde orgaan. Terugkoppeling van uitvoering naar beleid vindt alleen op vrij instrumentele wijze plaats.⁸⁹

De vergelijkingen vallen terecht in het voordeel van het Eindrapport uit, dat zijn startpunt koos in behoud van het **dualisme**, het voorzichtig in stand gehouden evenwicht tussen overheidsinvloed en zeggenschap van de sociale partners en dat bovendien binnen het raam van functionele decentralisatie streeft naar een

evenwicht tussen centrale besturing en regionale uitvoering. Overigens blijf ik van mening dat de effectiviteit van dit uitvoeringssysteem staat of valt met de bereidheid van de beleidsorganen beslissingsmacht af te staan aan het Gemeenschappelijk Bestuursorgaan. Het Interimrapport kiest duidelijk voor regionale organen in de plaats van landelijke of bedrijfstakgewijze organen, maar neemt van de toegekende autonomie veel terug door het grote accent op centrale beheersing van het uitvoeringsproces.

In de **schema's 8 en 9** komen de karakteristieke verschillen tussen beide voorstellen overzichtelijk naar voren.

Adviesaanvraag en SER-advies

De andere adviesaanvraag van 11 juli 1980, die de feitelijke uitvoering van de sociale zekerheid betreft, baseert zich op de conclusies en aanbevelingen van het tweede deel van het Interimrapport. Dit betekent ook, dat de staatssecretaris - en met hem het gehele kabinet - kiest voor de totstandkoming van **regionale uitvoeringsorganen**. Deze organen moeten, aldus de adviesaanvraag, worden belast met de gevalsbehandeling, zowel voor de demografische verzekeringen als voor de sociale-zekerheidsregelingen in geval van ziekte en arbeidsongeschiktheid, in beginsel ook voor de sociale-zekerheidsregelingen in geval van werkloosheid.⁹⁰ Ten aanzien van de werkloosheidsregelingen betrachtte de staatssecretaris in 1980 terughoudendheid, omdat het toen nog in zijn voornemen lag de drie regelingen samen te voegen. Inmiddels is de voorgenomen integratie beperkt tot de WW en de WWV en is besloten de uitvoering van de nieuwe WW aan de bedrijfsverenigingen toe te vertrouwen. Desondanks blijft een opmerking naar aanleiding van de keuze van het uitvoeringsorgaan wel van kracht, namelijk de opmerking dat de uitvoering van een geïntegreerde werkloosheidsregeling vraagt om een goede coördinatie met zowel de regionaal werkende arbeidsbureaus als de diverse welzijnsinstellingen, waarvoor de gemeenten de verantwoordelijkheid dragen.

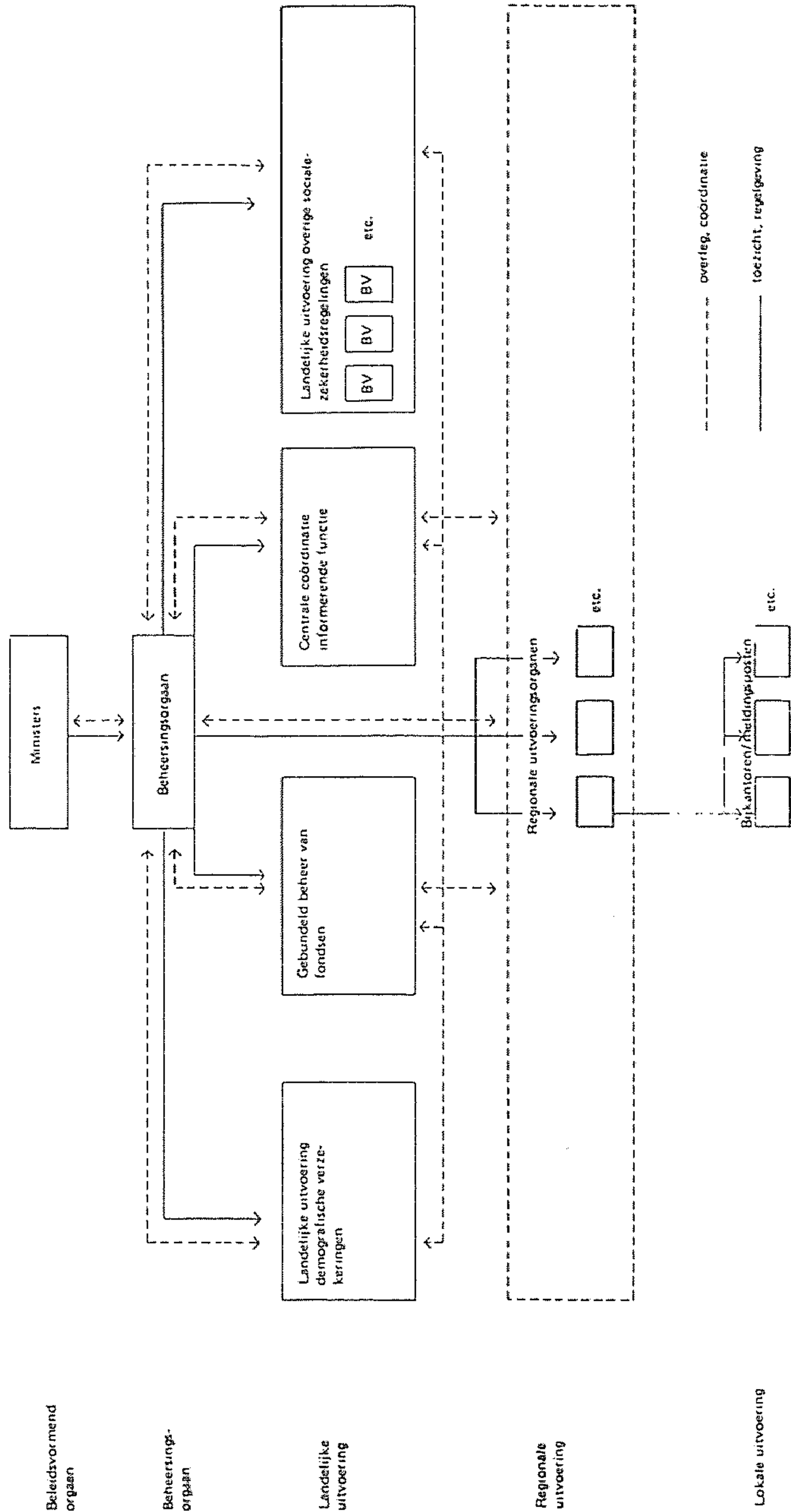
De staatssecretaris vraagt ook aandacht voor de **sociaal-medische begeleiding**. Daarbij doelt hij vooral op de integratie van de sociaal-medische begeleiding binnen de sociale zekerheid als op de samenhang van de sociale-verzekeringsgeneeskunde met de bedrijfsgezondheidszorg en de algemene gezondheidszorg.⁹¹ Over dit laatste punt heeft de staatssecretaris advies gevraagd aan de Nationale Raad voor de Volksgezondheid⁹².

De adviesaanvraag over de uitvoeringsorganisatie is een zogenoemde open adviesaanvraag, wat wil zeggen dat de staatssecretaris wel een probleem, maar nog niet in details een overwogen oplossing voorlegt. Afgezien van zijn gedachten over regionale uitvoering, geeft de adviesaanvraag geen aanwijzingen voor de concrete voorkeuren van de bewindsman met betrekking tot hoofdpunten van een nieuwe uitvoeringsorganisatie.

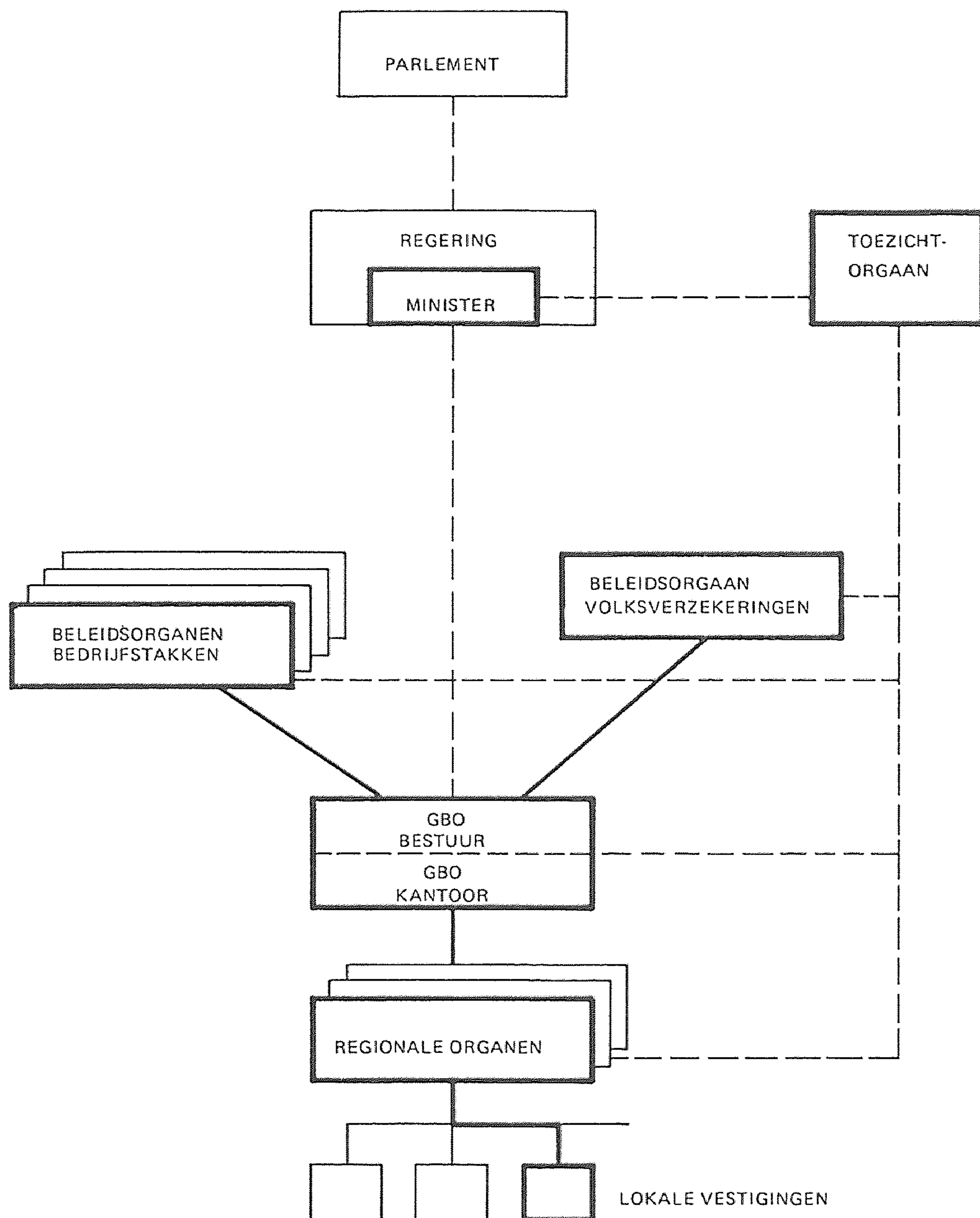
SCHEMA 8 – HOOFDLIJNEN VAN DE TOEKOMSTIGE UITVOERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID VOLGENS HET INTERIMRAPPORT

Demografische verzekeringen

Sociale zekerheidsregelingen in geval van
werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid



SCHEMA 9 - HOOFDLIJNEN VAN DE TOEKOMSTIGE UITVOERING VAN DE SOCIALE VERZEKERING
VOLGENS HET EINDRAPPORT



De SER houdt in zijn advies nadrukkelijk vast aan het beginsel van **functionele decentralisatie**. Dit houdt in dat de in de verschillende sectoren van het bedrijfsleven werkzame organisaties van werknemers en werkgevers in de gelegenheid moeten blijven in gezamenlijk overleg voor hun sector het beleid te bepalen ten aanzien van de hoogte van de uitkeringen, de voorwaarden waaronder deze worden toegekend en de hieruit voortvloeiende premie. Tevens brengt dit met zich dat de met de sociale verzekering verwante regelingen die door de sociale partners in de desbetreffende sector van het bedrijfsleven zijn respectievelijk worden getroffen, door hen bij het uitvoeringsorgaan van de sociale verzekering in administratie moeten kunnen worden gegeven.

De SER meent dat door de toenemende onderlinge afstemming van de verschillende voor het deel van het bedrijfsleven geldende regelingen op sociaal gebied het beginsel van functionele decentralisatie zelfs aan waarde heeft gewonnen. Daarom kan de wijziging van de uitvoeringsorganisatie niet geschieden met voorbijgaan aan het in de loop der tijden verworven belang en de historisch bepaalde positie van de sociale partners in de uitvoering, zowel op het niveau van de bedrijfstak als op landelijk niveau. Hoewel ook de SER erkent dat de huidige bedrijfstakgewijze opzet van de uitvoeringsorganisatie aan betekenis heeft ingeboet door onder meer de concentratie in het organisatiepatroon van de vakbeweging en de vervagende grenzen tussen de 25 in de OSV onderscheiden bedrijfstakken, houdt hij aan die opzet vast. Hij stelt dat het sociale-zekerheidsbeleid in een bedrijfstak in goed overleg met de sociale partners steeds meer is geïntegreerd in het totale sociale beleid, dat voor deze bedrijfstak wordt gevoerd. Daarom dient het beginsel van functionele decentralisatie nog verder te worden verdiept. Wel vindt hij dat vanuit één centraal punt besturing van het geheel van het "uitvoeringsgebeuren" moet plaatsvinden, voor zover dit althans het eigen niveau van de afzonderlijke uitvoeringsorganen te boven gaat. Als zodanig dient de SVR te worden benoemd.⁹³

Het valt te betreuren dat de SER in dit advies niet werkelijk is ingegaan op de tweede adviesaanvraag van 11 juli 1980, maar zich heeft beperkt tot de eerste adviesaanvraag, die op het beheersingsorgaan betrekking heeft, hoewel hij medio 1980 reeds ver gevorderd was met de voorbereiding van een advies op basis van het Eindrapport. De SER motiveert dit door te wijzen op het feit, dat het Interimrapport en de adviesaanvraag over het beheersingsorgaan, de integratie van WW en WWV, voornemens inzake coördinatie van informatievoorziening, overwegingen om de Algemene Rekenkamer bij de controle op de uitvoeringsorganen te betrekken en ombuigingsvoorstellen de eigen gedachten- en besluitvoering ernstig hebben vertraagd. Voorts is door staatssecretaris Dales gesteld, dat herstructurering van de uitvoeringsorganisatie pas kan worden overwogen nadat zicht is verkregen op de richting waarin de stelselwijziging van de sociale zekerheid zich zal voltrekken. Daarom wacht de SER nu nadere initiatieven van de regering af.⁹⁴

Staatssecretaris De Graaf heeft inmiddels een nieuwe adviesaanvraag in het vooruitzicht gesteld.

Voor zover de SER in zijn advies van 1984 wel - terloops en impliciet - op de uitvoering "aan de voet" heeft gereageerd, is duidelijk dat hij vasthoudt aan bedrijfstakgewijze uitvoering, al vindt hij ook besturing van het geheel vanuit één centraal punt noodzakelijk. Het lijkt niet uitgesloten, dat de SER een uitvoeringssysteem als in het Eindrapport is voorgesteld dicht zal naderen, waarbij de SVR als zelfstandig orgaan een zekere gelijkenis zal vertonen met het Gemeenschappelijk Bestuursorgaan, de bedrijfsverenigingen en de SVB als beleidsorganen zullen fungeren en wellicht ook gezamenlijke regionale organen tot stand zullen komen.

Regio of bedrijfstak

Lamers en Hol beantwoorden de vraag wat de keuze tussen regionale en bedrijfstakgewijze uitvoering - een keuze op mesoniveau - betekent voor de individuele uitkeringsgerechtigde, dus op microniveau. Door de gevalshandeling voor alle sociale-zekerheidsregelingen door één uitvoeringsorgaan per regio wordt bereikt, dat voor de individuele uitkeringsgerechtigde duidelijkheid ontstaat waar hij voor zijn aanspraken op het gehele terrein van de sociale zekerheid terecht kan. Aan de regionale aspecten moet bij de beoordeling en begeleiding van uitkeringsgerechtigden een toenemend gewicht worden toegekend. Daarbij bestaat de noodzaak tot coördinatie met aangrenzende beleidsterreinen (arbeidsvoorziening, bedrijfsgezondheidszorg, welzijnszorg), waarvan de uitvoering regionaal of lokaal plaatsvindt.⁹⁵

Het is niet duidelijk hoe zij de thans door de gemeenten uitgevoerde sociale overheidsvoorzieningen (ABW, WSW, BKR) bij het ene regionale uitvoeringsorgaan zouden willen onderbrengen.

Zij gaan wat nader in op de regionale arbeidsmarktsituatie en het grote aantal inactieven. De algemene economische situatie en de band die men met zijn eigen woonomgeving wil behouden, zijn sterk bepalend voor de mogelijkheden van werkherleving. Juist in zo'n situatie vraagt een individueel gerichte beoordeling en begeleiding voldoende inzicht in en begrip voor regionale omstandigheden en mogelijkheden. Het gaat daarbij niet alleen om uitvoeringstechnische, maar ook om bestuurlijke beslissingen. Dat geldt vooral omdat het zoeken naar oplossingen en het nemen van beslissingen in nauw overleg met regionale en lokale organen op andere beleidsterreinen moet plaatsvinden. Coördinatie in de regio vraagt om bestuurlijke beslissingen in de regio. Zo niet, dan krijgt men door langere beslissingslijnen en door minder regionaal gerichte besluitvorming die coördinatie in feite geen kans. Daarbij komt dat met name in situaties van langdurige inactivi-

teit de sociale zekerheid niet geïsoleerd mag worden gezien van het lokale en regionale welzijnsbeleid.

De schrijvers menen dat voor individuele uitkeringsgerechtigden bij dreigende of ingetreden inactiviteit vanuit een bedrijfstakgewijze context weinig kan worden gedaan. Het behouden of opnieuw verkrijgen van werk vraagt vooral om oplossingen in andere kaders. Wel moet het stelsel van sociale zekerheid naar hun oordeel ruimte bieden voor bedrijfstakgewijze aanvullende voorzieningen, preventieve maatregelen in bedrijven, met name om het ziekteverzuim terug te dringen en de bedrijfsveiligheid te bevorderen, en branchegewijze opleidingen.⁹⁶

De auteurs zien dus de regionale uitvoering als de eigenlijke bestuurlijke vorm en de regelingen per bedrijfstak als complementair. Deze voorkeur lijkt mij reëler dan die van de SFR.

Meijerink en Ruys noemen twee alternatieven voor regionale uitvoering uit een oogpunt van bestuurlijke verantwoordelijkheid, namelijk regionale organen met een eigen bestuur (zoals in het Interimrapport is voorgesteld) of landelijke besturen met regionale kantoren die meer gedelegeerde bevoegdheden krijgen en moeten zorgen voor een op de cliënt gerichte uitvoering en een goede afstemming met verwante beleidsterreinen. Enerzijds is dat logisch omdat de uitkeringsgerechtigden met het oog op herintreding veelal zijn aangewezen op de regionale arbeidsmarkt. Anderzijds zal mede als gevolg van de stelselherziening de verantwoordelijkheid van de sociale partners voor aanvullende "semi-collectieve regelingen" in het c.a.o.-overleg in de verschillende bedrijfstakken toenemen. Bezien moet worden hoe deze twee op het oog tegenstrijdige tendensen kunnen worden gecombineerd.⁹⁷ Naar mijn mening is regionale uitvoering van algemene, landelijke regelingen zeer wel te combineren met bedrijfstakgewijze aanvullingen.

Van der Spek vindt niet dat de bedrijfstakinbreng in de sociale verzekering werkelijk zo belangrijk is, dat daardoor in grote mate moet worden afgedongen op een wezenlijke regionalisering. Nu al zijn in de beslissingen van de uitvoeringsorganen nauwelijks bedrijfstakeigen aspecten te onderscheiden. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat vele bedrijfstakken zeer heterogeen zijn samengesteld. Hierdoor zullen de omstandigheden die leiden tot een beroep op de WW, de ZW en de WAO zeer verschillend zijn in bedrijven die tot dezelfde bedrijfstak behoren. Ook door de concernvorming is het bedrijfstakkarakter vervaagd. En specifieke elementen die bijvoorbeeld van invloed zijn op arbeidsongeschiktheid, zoals ploegenarbeid, vuil en onaangenaam werk, lopen dwars door de bedrijfstakindeling heen.⁹⁸ Inderdaad worden de argumenten voor het behoud van de bedrijfstakgewijze uitvoering te zwaar aangezet. Met name voor de uitvoering van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen die veel persoonlijke aandacht vraagt, liggen regioanle bestuursorganen meer voor de hand.

Van der Spek vindt het betreurenswaardig dat de uitvoering slechts daar regionaal en autonoom is georganiseerd waar dit het minst noodzakelijk is en ontbreekt waar het accent gaat liggen op de individuele begeleiding en derhalve de regionale situatie zo belangrijk wordt voor de reïntegratie in het arbeidsproces. Ook hij wijst er op dat de taakstelling van de sociale zekerheid bij te dragen aan de zelfontplooiing en het recht op gelijke kansen van de burgers een verwevenheid meebrengt met de welzijnszorg, de arbeidsvoorziening, de arbeidsomstandigheden en de gezondheidszorg, die in grote lijnen hetzelfde beogen. Ook uit kostenoverwegingen is het van het grootste gewicht dat in nauwe samenwerking wordt bevorderd dat zo weinig mogelijk mensen een beroep moeten doen op de sociale uitkeringen. Daarom is het noodzakelijk dat er een onderlinge afstemming is ten aanzien van de duur en het volume. De meeste beleidsgebieden waarmee de sociale zekerheid moet samenwerken, worden regionaal bestuurd of ontwikkelen zich in die richting. Slechts een tot beslissen bevoegd regionaal uitvoeringsorgaan van de sociale verzekering zal hier een serieuze gesprekspartner kunnen zijn.⁹⁹

Decentralisatie en coördinatie

Zowel het Interimrapport als het Eindrapport vraagt veel aandacht voor de noodzaak van **externe coördinatie** op het uitvoeringsvlak. Het Interimrapport gebruikt dit zelfs als een argument voor regionale uitvoering door autonome organen. Het stelt nadrukkelijk dat de uitvoeringsorganen van de sociale verzekeringen, wil er sprake zijn van een goede wetsuitvoering en een optimale behartiging van de belangen van de verzekerden, in toenemende mate hun werkzaamheden zullen moeten coördineren met organen die op belendende terreinen als bijvoorbeeld complementaire sociale voorzieningen, arbeidsvoorziening, gezondheidszorg en welzijnszorg met dezelfde cliënt te maken hebben. Organen op die terreinen zijn in de regel plaatselijk of regionaal werkzaam. Teneinde coördinatie met deze organen te kunnen bereiken lijkt een verdergaande regionalisatie van de uitvoering van de sociale verzekeringen gewenst. De maatschappelijke doelmatigheid van met name werkloosheidsregelingen en arbeidsongeschiktheidsregelingen vereist een uitvoering, welke is gecoördineerd met werkzaamheden van arbeidsbureaus, bedrijfsgezondheidskundige diensten, arbeidskundigen, curatieve gezondheidszorg enzovoort, dus een geregionaliseerde uitvoering. Slechts coördinatie maakt een functie-overdracht tussen de verschillende beleidsterreinen mogelijk. De rapporteurs menen dat op korte termijn de overlegstructuren kunnen worden verbeterd door het instellen van regionale coördinatiecommissies, maar dat op langere termijn het verleggen van de beslissingsbevoegdheid naar coördinatiepunten onontkoombaar is.¹⁰⁰

Ook het Eindrapport concludeert dat de toegenomen verwevenheid met arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorziening, arbeidsvoorwaarden, werkgelegenheid, gezondheidszorg en welzijn vergroting van de onderlinge afstemming qua overleg, informatie, instrumentatie en toepassing eist. Vereenvoudiging van besturing betekent een overzichtelijk en goed gecoördineerd netwerk van bestuurlijke instanties. Op regionaal en lokaal niveau is de coördinatie met organen in belendende sectoren gewenst om de begeleidende functie goed te kunnen vervullen. De rapporteurs menen dat door regionalisatie van de uitvoering de coördinatie met die andere beleidssectoren gemakkelijker is te realiseren.¹⁰¹

Ook in dit opzicht hebben beide rapporten conclusies getrokken, die medebepalend mogen zijn voor de verdere gedachten- en beleidsvorming met betrekking tot de herziening van de bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid. Indien men werkelijk ernst wil maken met de sociale dienstverlening in het kader van de sociale zekerheid, zal men dichtbij de cliënten tot toepassing van de verschillende regelingen moeten komen.

Sociale dienstverlening

Het Eindrapport en het Interimrapport beklemtonen keer op keer het belang van regionale uitvoering voor de cliënten. Op verschillende plaatsen komt in het Eindrapport tot uitdrukking dat de samenstellers grote waarde hechten aan een goede **dienstverlening aan de cliënten** van de sociale verzekering. Zij menen dat een stelsel van financiële zekerheden voor het op peil houden van redelijke bestedingsmogelijkheden en van voorzieningen voor het bevorderen van een menswaardig bestaan en individuele ontplooiingsmogelijkheden vraagt om een organisatievorm waarin de burger centraal staat. Door het groeiend aantal instanties, regelingen en organisaties is de aandacht echter meer op regelingen dan op de desbetreffende mensen gericht. Dit contrasteert met de toegenomen bewustwording van rechten. Juist een mens in sociale nood heeft volledig recht op persoonlijke aandacht en zorgvuldige behandeling. De cliënt dient daarom in een persoonlijk samenwerkingsverband met de hulpgevendende organen medeverantwoordelijk te kunnen zijn bij de toekenning van zijn rechten en voorzieningen en het vinden van een oplossing. Het streven naar vereenvoudiging van het stelsel en in het bijzonder het uitvoeringssysteem betekent volgens de opstellers van het Eindrapport, dat de cliënt bij één adres terecht kan voor alle regelingen, beslissingen, informatie en begeleiding en wel zo dicht mogelijk bij zijn werk- en leefsituatie.¹⁰² Ook bij het kiezen van de uitgangspunten voor het ontwerpen van een optimaal uitvoeringssysteem geven de rapporteurs blijk van grote aandacht voor de cliënten. Zij stellen dat verzekerden, uitkeringsgerechtigden, premiebetalers de **pri-maire** doelgroep voor de te ontwikkelen uitvoeringsorganisatie vormen. Dit zal

vooral tot uitdrukking moeten komen in de distribuerende en de begeleidende functie. De organisatie zal moeten voldoen aan de eisen van **legitimiteit**, wat wil zeggen dat de vormgeving en het functioneren van de organisatie worden gerechtvaardigd door de kennelijke doelstellingen en belangen van betrokkenen, gemeten aan hun waardering.¹⁰³

Van de al eerder genoemde criteria hebben er twee nadrukkelijk te maken met de relatie tot de cliënten, namelijk de criteria bereikbaarheid en zorgvuldigheid. **Bereikbaarheid** betekent volgens het rapport grotere doorzichtigheid van wetten en organisaties alsmede fysische en psychische toegankelijkheid van het systeem van uitvoering. Dus één contactadres zonder drempels voor alle regelingen, beslissingen en informatie in de directe nabijheid van de cliënt. Bij **zorgvuldigheid** zijn verschillende aspecten te onderscheiden, zoals professionele kwaliteit, dienstbetoon, beslissingssnelheid, bescherming van de privacy en een juiste wetstoepassing, die een rol spelen bij op de cliënt gericht functioneren.¹⁰⁴

In de analyse van de uitvoeringsfuncties, met name de distribuerende en de begeleidende functie, is de aandacht voor de cliënt per definitie aanwezig. Het Eindrapport noemt daarbij een op de persoon gerichte benadering in zijn of haar totale werk-, woon- en leefsituatie bij uitstek van belang met het oog op de sociale zekerheid en het menswaardig bestaan van de cliënt en een goede beheersing van het uitkeringsvolume. Tevens blijkt hierbij het grote belang van samenwerking en goed overleg met belendende sectoren. Vooral de medische en arbeidskundige begeleiding bij het beoordelen, adviseren en toekennen van voorzieningen vereist zorgvuldigheid, persoonlijke aandacht en geïntegreerde dienstverlening.¹⁰⁵ Ook het Interimrapport beklemtoont bij de bespreking van deze functies de **individueel gerichte benadering**. Het ziet deze in samenhang met beheersing en centrale aandacht voor het volumebeleid, omdat door persoonlijke begeleiding de oorzaken van het uittreden uit het arbeidsproces kunnen worden weggenomen of omstandigheden kunnen worden geschapen waaronder behoud van arbeid of herintreding mogelijk is. De rapporteurs vinden daarbij wel noodzakelijk, dat uitvoeringsorganen op verschillende beleidsterreinen gelijktijdig met het toekennen van uitkeringen en voorzieningen een **gecoördineerde begeleiding** in gang zetten. Zowel de kennis omtrent de factoren die in individuele gevallen bij de beoordeling een rol spelen, als de instrumentele begeleiding vergen een gezamenlijk opereren van de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid met uitvoeringsorganen en deskundigen op andere beleidsterreinen, zoals het arbeidsvoorzieningsbeleid, de bedrijfsgezondheidszorg en het maatschappelijk werk. Vanuit de ruime opvatting, dat het doel van het sociale-zekerheidsbeleid het waarborgen van mogelijkheden tot individuele ontplooiing en tot deelneming aan het maatschappelijk leven is,

achten zij een op het individu gerichte benadering noodzakelijk. De uitvoeringsorganisatie moet op deze benadering uitvoeringstechnisch en bestuurlijk zijn ingesteld, bereikbaar zijn voor de gebruikers en een gecoördineerde begeleiding bieden. Zij achten dat noodzakelijk voor de werknemers- of loondervingsverzekeringen, niet voor de demografische verzekeringen; de vervulling van de distribuerende van de begeleidende functie door de SVB en de raden van arbeid voldoet in grote lijnen aan de eisen.¹⁰⁶

Hoewel beide rapporten de keuze voor regionale uitvoering onder andere motiveren met te wijzen op de wenselijkheid van betere begeleiding van de cliënten, valt op dat het Interimrapport zelfs op dat punt de politieke effectiviteit (volumebeheersing) beklemtoont en het Eindrapport het accent legt op de maatschappelijke effectiviteit (dienstverlening). Een tweede punt van verschil is, dat het Interimrapport regionale uitvoering niet nodig vindt voor de demografische verzekeringen en het Eindrapport wel.

Hoofdstuk 7

Ontwerp van een doelmatig bestuurssysteem

7.1. Inleiding: hoofdproblemen

In dit laatste hoofdstuk van mijn studie wil ik de voornaamste conclusies uit mijn verkenning van de besturingsproblematiek op het beleidsterrein van de sociale zekerheid op samenvattende wijze presenteren en vervolgens aangeven in welke richting een oplossing voor deze problematiek moet worden gezocht. Bij deze geleidelijke overgang van analyse naar synthese baseer ik mij op de bestuurswetenschappelijke inzichten met betrekking tot besturing en beleidsuitvoering, die ik in de voorgaande hoofdstukken heb ontwikkeld.

Strevend naar een verantwoord evenwicht van theoretische en maatschappelijke relevantie wil ik vooral aansluiten aan de actuele gedachten- en beleidsontwikkeling, die ik kritisch heb beschreven. Bovendien leg ik de accenten in deze afsluitende beschouwing op datgene wat naar mijn wijze van zien het meest wezenlijke probleem bij de besturing van de sociale zekerheid is, namelijk de mate van **politieke en maatschappelijke effectiviteit** van de beleidsuitvoering en in het bijzonder de mate van consistentie of inconsistentie tussen beide vormen van effectiviteit.

In de volgende paragraaf wil ik mijn aanvankelijke probleemstelling en de door mij gedurende deze studie getrokken theoretische conclusies bijeenbrengen in een zodanig verband, dat van een toetsingskader voor het beoordelen van alternatieven voor de oplossing van de besturingsproblemen op het gebied van het sociale-zekerheidsbeleid kan worden gesproken.

In de paragrafen die daarna komen zal ik opeenvolgend aandacht besteden aan de hoofdproblemen die ik meen te onderscheiden:

- a. de relatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering, vooral met het oog op beheersing van het beleidsproces;
- b. de relatie tussen beleidsuitvoering en burgers, met name in verband met gecoördineerde sociale dienstverlening;
- c. de relatie tussen overheid en sociale partners (openbaar bestuur en maatschappelijke belangenbehartiging).

Ik wil laten zien welke varianten van besturing, met name beleidsuitvoering, in aanmerking komen als mogelijkheden tot verbetering van de genoemde relaties, omdat ze kunnen worden beschouwd als structurele voorwaarden voor vermeerdering van de politieke en maatschappelijke effectiviteit en daarmee van de bestuurlijke efficiëntie van de beleidsuitvoering.

7.2. Toetsingskader

In deze bestuurswetenschappelijke studie gaat de interesse uit naar de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid als onderdeel van het openbaar bestuur, dat op zijn beurt onderdeel is van het politieke systeem. Wel wordt in dit geval de uitvoeringsorganisatie gezien in nauwe samenhang met het systeem van collectieve arbeidsverhoudingen. Tevens is de belangstelling gericht op de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid als onderdeel van het beleidsproces, zulks in relatie met de maatschappelijke belangenbehartiging door werkgevers- en werknemersorganisaties. Terwijl bestuur of besturing wordt onderscheiden van wetgeving en rechtspraak, wordt beleidsuitvoering onderscheiden van beleidsvorming.

In verband met de doeleinden, middelen en effecten van het beleid is van belang, dat de sociale zekerheid is gekenschetst als een belangrijk bestaanszekerheidssysteem in verband met arbeid en inkomen, dat de volgende functies vervult: een inkomensgarantiefunctie (onderscheiden in een looncompensatie-, een minimumvoorzienings- en een kostencompensatiefunctie), een inkomensherverdelingsfunctie, een preventiefunctie en een integratiebevorderingsfunctie. Deze functies worden vervuld door een uitgebreid en gevarieerd stelsel van voornamelijk wettelijke regelingen, op enkele onderdelen aangevuld door collectieve overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers. De wettelijke regelingen zijn grotendeels voortgekomen uit voorzieningen, die in een vroegere fase van de ontwikkeling in de sfeer van de arbeidsvoorwaardenregeling tot stand waren gebracht. De financiering van de uitkeringen, verstrekkingen en andere prestaties van de sociale zekerheid alsmede de uitvoeringskosten vindt grotendeels plaats door middel van premies van werknemers/verzekerden en werkgevers, wat de sociale verzekeringen betreft, en door de rijksoverheid en in mindere mate de gemeentelijke overheid, wat de sociale overheidsvoorzieningen betreft.

Uit de ontstaansgeschiedenis, de aard van de prestaties en de wijze van financiering is voortgevloeid, dat de belangenorganisaties van werkgevers en werknemers in sterke mate zijn ingeschakeld bij de besturing van de sociale zekerheid, niet alleen in uitvoeringsorganen, maar ook in adviescolleges en toezichthoudende raden. Dit geldt in volle omvang ten aanzien van de sociale verzekeringen, maar ten aanzien van de sociale overheidsvoorzieningen slechts wat de advi-

sering betreft. Niettemin behoren alle organen tot het openbaar bestuur, omdat ze publiekrechtelijke taken en bevoegdheden hebben.

In deze studie is aandacht besteed aan de politieke, maatschappelijke en beleidseffectiviteit van de besturing van de sociale zekerheid, met name van de uitvoeringsorganisatie en -functies. Als **politieke effectiviteit** beschouw ik de mate waarin de uitvoeringsorganen bijdragen tot verwezenlijking van de in het politieke beleidsvormingsproces geformuleerde doeleinden en de daarmee beoogde verandering in de probleemsituatie van de doelgroep. **Maatschappelijke effectiviteit** definieer ik als de mate waarin de uitvoeringsorganen bijdragen tot verwezenlijking van de gerechtvaardigde wensen van de doelgroep en daarmee tot de door haar verlangde verandering in haar probleemsituatie. Bij de politieke effectiviteit valt het accent op de beheersing van het beleidsproces en bij maatschappelijke effectiviteit op de behartiging van de belangen van de cliënten. Het streven naar politieke effectiviteit kan gepaard gaan met **efficiëntieproblemen**, terwijl pogingen tot het bereiken van maatschappelijke effectiviteit vergezeld kan gaan van **legitimititeitsproblemen**. Indien beide vormen in hoge mate worden gerealiseerd, is er sprake van **beleidseffectiviteit**, wat wil zeggen effectiviteit die zowel naar het oordeel van de bestuurders als naar het oordeel van de bestuurdenden in bevredigende mate de doeleinden tot verwezenlijking brengt en dus de beoogde verandering in de probleemsituatie teweegbrengt of althans daarin een zodanige verandering veroorzaakt, dat bestuurders en bestuurdenden zich daaraan kunnen conformeren op grond van hun bedoelingen en verwachtingen. De bijdrage van bestuursorganen, waaronder uitvoeringsorganen, aan de effectiviteit van beleid naar haar onderscheiden vormen en aspecten noem ik **bestuurlijke efficiëntie**.

Besturing en uitvoering zijn geen synoniemen. Besturing, bijvoorbeeld op het gebied van de sociale zekerheid, bestaat wel voor een goed deel in uitvoering van wetten, maar voor het overige uit alles wat niet uitdrukkelijk tot wetgeving of rechtspraak wordt gerekend. Wel handelen besturende organen binnen een wettelijk kader, op grond van door de wetgever geattributeerde of gedelegeerde bevoegdheden. Op het gebied van de sociale zekerheid is het geheel van rechten en plichten in de wetgeving zo concreet mogelijk geregeld. Dat is noodzakelijk om een hoge mate van **rechtszekerheid** en **rechtsgelijkheid** te bereiken en ook om een zorgvuldig en doelmatig gebruik van de financiële middelen, dus **kostenbeheersing**, te bevorderen. Toch heeft de wetgever de bestuursorganen op tal van punten **discretionaire bevoegdheid** toegekend om, overeenkomstig de bedoelingen van de wet, ten behoeve van individuele cliënten de geschikste maatregelen te kunnen nemen. Dit is niet in strijd met de waarde van rechtsgelijkheid, maar maakt deze juist hanteerbaar. Rechtsgelijkheid wordt niet per definitie gewaar-

borgd door uniformiteit van regels en regeltoepassing, maar vaak meer door rekening te houden met de specifieke aspecten van de situatie van iedere cliënt afzonderlijk. Zonder discretionaire bevoegdheden zouden vermoedelijk eerder bevoordeling en benadeling optreden. Maar ook in bredere zin hebben de uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid behoefte aan beleidsvrijheid, omdat de maatschappelijke realiteit per doelgroep of plaatselijke situatie verschilt en in de tijd veranderlijk is, waardoor de wetgeving niet alles kan normeren. In plaats van conditionele programmering dient op het gebied van de sociale zekerheid voornamelijk **doelprogrammering** van toepassing te zijn. Een goed gebruik van de gegeven beleidsvrijheid kan worden bevorderd door middel van preventief en repressief toezicht door of namens de verantwoordelijke minister en door middel van administratieve rechtspraak, voor zover het bestuur niet reeds zelf voor een verantwoorde invulling van de geboden ruimte zorgt.

Beheersing en belangenbehartiging

Bestuursorganen, waaronder uitvoeringsorganen, behoren immers bij te dragen tot een zodanige **beheersing van het beleidsproces**, dat de gestelde doeleinden optimaal worden gerealiseerd, dus tot politieke effectiviteit. Dat hangt in belangrijke mate af van hun besturend vermogen, in het bijzonder hun **beheersingsmacht**, welke is te onderscheiden in cybernetisch vermogen (kennis, besluitvorming, communicatie) en relatieve macht (middelen, activeringsniveau). Goede informatievoorzieningen, communicatienetwerken en besluitvormingsstructuren zijn belangrijke voorwaarden voor een politiek effectieve uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid. Het beheersend vermogen zal groter moeten zijn naarmate de doeleinden meer afwijken van de voorkeuren van de bestuurden en kan kleiner zijn naar mate het beleid op meer consensus berust. Ik sluit mij aan bij de eerder in deze studie aangehaalde opvattingen van Etzioni over maatschappelijke besturing ("societal guidance").¹

Het is naar mijn mening juist, dat de besproken voorstellen voor reorganisatie van de besturing, de uitvoering, van de sociale verzekering zo krachtig aandringen op verbetering van een aantal cybernetische processen, in het bijzonder van communicatie en informatievoorziening, omdat hiermee het beheersingsvermogen kan worden versterkt. Ik vind het minder juist, dat de politieke effectiviteit - het beheersingsaspect - in verhouding tot de maatschappelijke effectiviteit - het belangenbehartigingsaspect - zoveel accent krijgt. De voorstellen zijn nogal ver verwijderd van de gedachte aan maatschappelijke besturing, doordat ze te weinig aandacht schenken aan de waarde van consensusvorming. Dit geldt met name voor het Interimrapport² en de adviesaanvraag 1980³, minder voor het advies 1984 van de Sociaal-Economische Raad⁴ en het Eindrapport⁵.

Onmiskenbaar benaderen de ontwerpers van een nieuwe bestuurlijke structuur besturing en beleid meer vanuit een synoptisch-rationeel besluitvormingsmodel dan vanuit een incrementeel besluitvormingsmodel, alsof de beleidsuitvoerders zullen kunnen handelen op grond van volledig inzicht in problemen, doeleinden en effectiviteit en hun beslissingen onbeïnvloed door anderen op coherente wijze kunnen nemen en ten uitvoer leggen. Zelf meen ik dat noch het ene, noch het andere model meer dan ideaal-typische betekenis heeft en dat het "mixed scanning model" van Etzioni als realistischer de voorkeur verdient.⁶ Ook op het gebied van de sociale zekerheid zullen bestuurders hun belangrijkste beleidsbeslissingen nog kunnen baseren op een nauwkeurig onderzoek naar probleemsituaties, beleidsalternatieven en mogelijke effecten, maar zullen zij minder belangrijke beslissingen daarna op incrementele manier moeten nemen. Op het gevarieerde en wisselvallige gebied van de sociale zekerheid zal men bij het streven naar vergroting van het beheersingsvermogen er goed aan doen te zorgen voor op grondige kennis gefundeerde algemene probleemstellingen en beleidslijnen en voor de detaillering moeten werken aan vergroting van de bestuurlijke flexibiliteit in de uitvoeringspraktijk. Dit impliceert dat men in elk geval moet afzien van centralistische, hiërarchische beheersing van het totale beleidsproces en voor een aanzienlijk deel moet kiezen voor gedecentraliseerde uitvoering. Dat maakt het mogelijk een deel van de beslissingen daar te nemen waar de problemen zijn te overzien en te interpreteren, beleidsalternatieven onderling zijn af te wegen en effecten waarneembaar zijn, althans in ruimere mate dan op centraal niveau.

In mijn probleemstelling is in gelijke mate als aan de politieke effectiviteit (beheersingsaspect) waarde toegekend aan de maatschappelijke effectiviteit (belangenbehartigingsaspect) van het sociale-zekerheidsbeleid. De bestuursorganen, waaronder de uitvoeringsorganen, behoren ook bij te dragen tot een zodanige belangenbehartiging dat de rechtsgeldige wensen van de cliënten optimaal worden vervuld. Dit veronderstelt dat de bestuurders, uitvoerders, een goed inzicht hebben in de problemen en behoeften achter de aanvragen van hun cliënten, zowel door middel van informatie als door middel van communicatie met de cliënten, individueel en soms ook categoriaal. Van belang is daarbij dat de cliënten over communicatieve vaardigheden beschikken en via vormen van participatie op micro- en mesoniveau, soms ook op macroniveau, voor hen belangrijke beslissingen kunnen beïnvloeden. Op elk van deze niveaus kunnen de eigen belangenorganisaties van de cliënten hen behulpzaam zijn bij het verkrijgen van hun rechten en de besturende organen ondersteunen bij hun streven naar een maatschappelijk effectieve beleidsuitvoering.

Het is opvallend dat men zich in analyses, discussies en voorstellen meer zorgen maakt om de politieke dan om de maatschappelijke effectiviteit. De aandacht gaat sterker uit naar de beheersing van het beleidsproces, vooral door middel van

centrale besturing (toezicht en coördinatie van bovenaf), dan naar behartiging van belangen van cliënten, bijvoorbeeld door consequenter stappen in de richting van regionale en lokale uitvoering en participatie door cliënten. Zelfs gedachten over individuele aandacht of op de cliënt gerichte benadering blijken veelal ingegeven te zijn door het streven naar volumebeheersing.

Beleidsuitvoering

Het oordeel over de bijdragen die door beleidsuitvoerende organen aan de politieke en maatschappelijke effectiviteit kunnen worden gegeven, hangt sterk af van de visie die men heeft op **de plaats en functie van de uitvoering in het beleidsproces**. In deze studie heb ik verschillende visies in extremis met elkaar geconfronteerd. Tegenover opvattingen die beleidsuitvoering zien als louter uitvoeren of in de praktijk realiseren van reeds tijdens de voorbereiding en vaststelling van de beleidsdoelen en -middelen geheel bepaald beleid staan opvattingen die de beleidsuitvoering zien als een voortzetting of uitwerking of nadere invulling van het beleidsvormingsproces. De eerste categorie opvattingen staat bekend onder benamingen als conditioneel programma, geprogrammeerde implementatie, beheersingsbenadering, traditioneel-gesloten bestuursmodel en analytisch-rationeel beleidsmodel. Daartegenover staan in de tweede categorie respectievelijk doelprogramma, aanpassende implementatie, (inter)actiebenadering, pragmatisch-open bestuursmodel en effectenbenadering. In de eerste categorie opvattingen is beleidsuitvoering onderdeel van een bestuurlijk beheersingsproces, terwijl in de tweede categorie ook plaats is ingeruimd voor de eigen interpretaties en keuzen van uitvoeringsorganen binnen wettelijk of bestuurlijk gepermitteerde beleidsmarges en voor beïnvloeding uit de omgeving van het bestuur. Zelf heb ik de eerste categorie opvattingen afgewezen als onwerkbaar in gecompliceerde besturings- en beleidsprocessen en mijn voorkeur uitgesproken voor de andere categorie. Ik heb de bedoelde opvattingen "verdicht" door ze samen te vatten als centrale-sturingsmodel en oriëntatiemodel.

Het door mij als onbruikbaar afgewezen **centrale-sturingsmodel** legt de nadruk op centrale, volledige, gedetailleerde sturing van de beleidsuitvoering, ondersteund door stringente instructies, controle en sancties, die de beleidsuitvoerders een specifieke gedragslijn oplegt om de door de beleidsvormers gestelde doeleinden op de door hen bepaalde wijze te realiseren. Het door mij als goed hanteerbaar gekozen en ingevulde **oriëntatiemodel** ziet de besturing door de beleidsvormers beperkt tot het vaststellen van een referentiekader, dat met principes en randvoorwaarden richting geeft aan het beleid, maar aan de beleidsuitvoerders een zekere keuzevrijheid laat om het beoogde beleid te realiseren.

Helaas heeft de gedachtenvorming over herziening van de uitvoeringsorganisatie vooral plaatsgevonden met behulp van benaderingen, die op een aantal wezenlijke punten meer verwantschap vertonen met het centrale-sturingsmodel dan met het oriëntatiemodel. Illustratief zijn de conclusies, aanbevelingen en beleidsvoornemens inzake de instelling van een beheersingsorgaan met verreikende bevoegdheden op het gebied van toezicht en coördinatie. Weliswaar zijn er ook belangrijke aanzetten in de richting van regionale uitvoering, maar de taken die op regionaal niveau zouden kunnen geschieden, zouden onder stringente centrale besturing vervuld moeten worden.

7.3. Beleidsvorming en toezicht

Niet alleen in de theorievorming, maar ook in de sfeer van de empirie zijn de relaties tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering vaak van grote betekenis. Hierboven is naar voren gekomen hoe in de bestuurs- en beleidswetenschappelijke theorie verschillende benaderingen zijn ontwikkeld, waarbij de ene benadering het begrip uitvoering zeer eng opvat en de andere benadering onder uitvoering ook uitwerking op grond van eigen inzichten in maatschappelijk gevarieerde behoeften verstaat.

In mijn schets van de bestaande **uitvoeringsorganisatie** is een grote verscheidenheid van organisaties naar voren gekomen, die zich met enige goede wil laat clusteren in een aantal bestuurlijke systemen, te weten: voor de werknemersverzekeringen; voor de ziektekostenverzekeringen; voor de volksverzekeringen; voor de sociale overheidsvoorzieningen; voor de pensioenvoorzieningen; voor de ambtenarenregelingen. Bedrijfsverenigingen, raden van arbeid, Sociale Verzekeringsbank, Gemeenschappelijke Medische Dienst, Gemeenschappelijk Administratiekantoor, enkele sociale fondsen, de Uitkeringsraad, de Buitengewone Pensioenraad, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, verzekeringsmaatschappijen en alle gemeenten verzorgen een deel van de uitvoering. De taakverdeling vindt plaats per wet, per plaats of regio en per bedrijfstak. Gebiedscorporaties en doelcorporaties, territoriale en functionele decentralisatie treden naast elkaar op, evenals uitvoering in medebewind en uitvoering door zelfstandige bestuursorganen. Het **toezicht** op het functioneren van deze uitvoeringsorganen is toevertrouwd aan de minister van SZW, de minister van WVC, de minister van BiZa, de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad, de Sociale Verzekeringsbank en de Verzekeringskamer. De SVR en de ZFR verrichten ook coördinerende taken ten aanzien van de uitvoering van de sociale verzekeringen. Informeel hebben ook de Federatie van Bedrijfsverenigingen, de Vereniging van Raden van Arbeid, de Vereniging Divosa, de Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen en het GAK zich met de bevordering van de coördinatie binnen de respectieve systemen belast. De

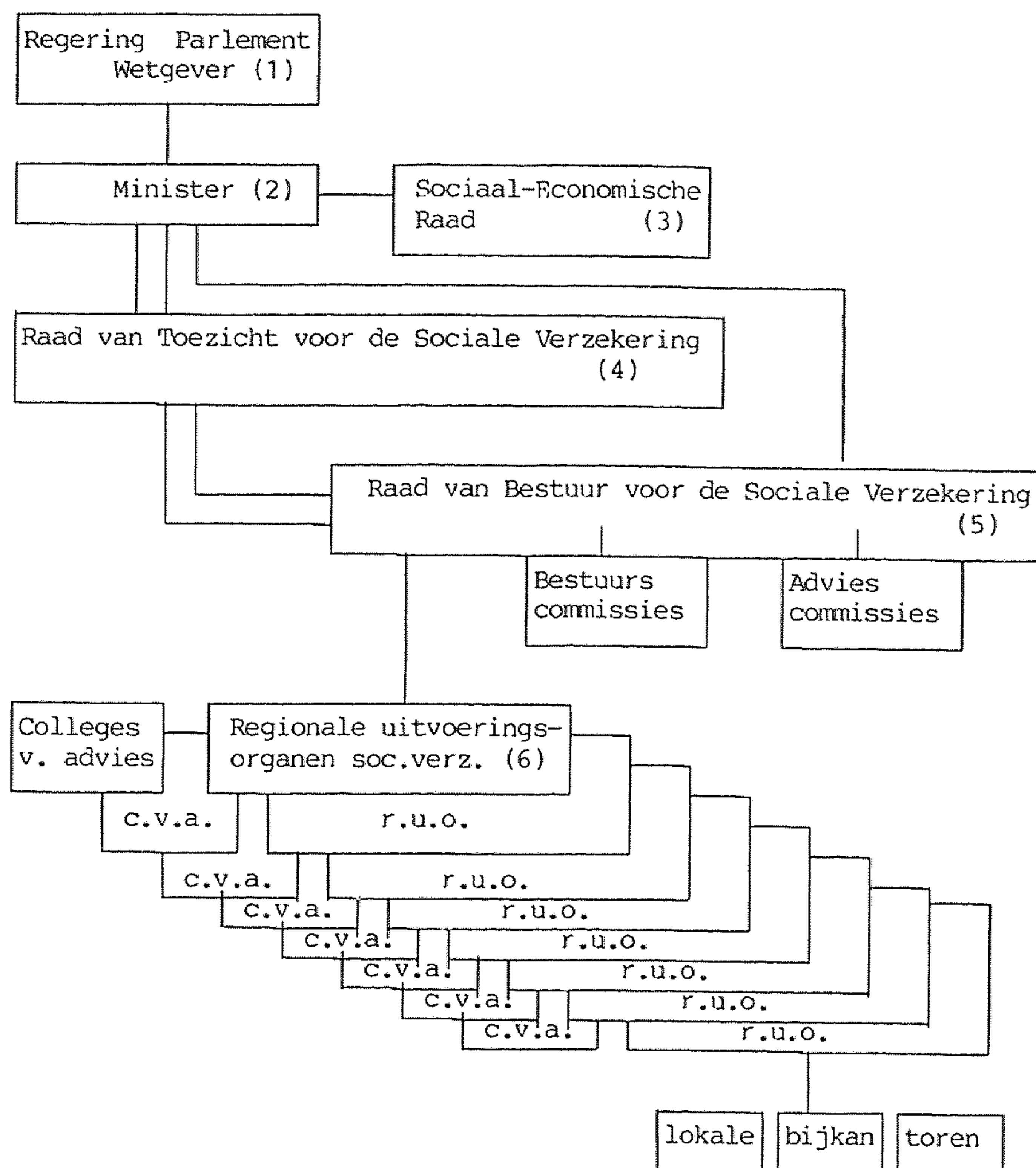
bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid is, mag men concluderen, bijzonder onoverzichtelijk. Gelet op de vele vervlechtingen via vooral informele instituties en personele unies heeft het wel een aantal kenmerken van een inter-organisatoneel netwerk, maar het mist een overkoepelend, coördinerend en regulerend orgaan, dat voor de gewenste culturele, normatieve, communicatieve en functionele integratie zou kunnen zorgen, om met Metcalfe te spreken.⁷

Het is zowel voor de horizontale als voor de verticale verbindingen tussen de vele organen binnen het bestuurlijke systeem van de sociale zekerheid dringend noodzakelijk, dat de integratieve kaders worden versterkt. In beginsel zou dit moeten gelden voor het totale gebied van de sociale zekerheid, gelet op de vele vervlechtingen tussen de diverse uitvoeringssystemen. Het zou echter bijzonder ingrijpend zijn één bestuurssysteem in de plaats te stellen van al deze systemen, waarvan de organisatie-, competentie- en middelenstructuren zo zeer verschillend zijn, zodat een voorkeur voor andere integrerende oplossingen naar voren komt. Belangrijk is dat tenminste het gehele stelsel van wetten en organen van de sociale verzekeringen - dat nu over drie systemen is verspreid - in één bestuurlijk systeem met een minimum aan communicatielijnen wordt samengebracht. Dit houdt onder meer in, dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor dit gehele stelsel bij één minister wordt gelegd in plaats van - op dit moment - bij twee ministers. Dit zou de minister van SZW kunnen zijn met het oog op de verwevenheid van de sociale verzekeringen met de regeling van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorziening of de minister van WVC in verband met de relaties van de sociale verzekeringen tot de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienst- en hulpverlening. Voorts moeten het toezicht, de coördinatie, de advisering en andere centrale bestuurlijke taken niet aan twee of drie organen -thans: de SVR, de ZFR en ten dele ook de SVB - worden opgedragen, maar aan slechts één orgaan (waarbij overigens wel scheiding tussen de functies toezicht, coördinatie en advisering valt te overwegen).

En tenslotte zou ook de uitvoering in eigenlijke zin, dus de vervulling van de distribuerende en de begeleidende functie (de sociale dienstverlening) ten behoeve van de cliënten aan dezelfde organen moeten worden opgedragen en wel aan regionale organen, die in de plaats komen van de bedrijfsverenigingen, de raden van arbeid en de ziekenfondsen. Met de andere uitvoeringssystemen van de sociale zekerheid zou de communicatie en coördinatie moeten worden versterkt, indien of zolang deze niet in het integratieproces worden betrokken.

Ik zal deze gedachten - die in schema 10 zijn gevisualiseerd - in deze en de volgende paragrafen uitwerken.

Schema 10. Macro- en micro-uitvoering van de sociale verzekering



- (1) vaststelling juridische, financiële en bestuurlijke kaders
- (2) nadere regelgeving; goedkeuring besluiten uitv.org.; premievaststelling; aanwijzingen aan raad van toezicht
- (3) advies over beleidsvorming
- (4) toezicht op functioneren uitv.organen (beleid en beheer); evaluatie van uitvoering (efficiëntie en effectiviteit); informatie aan minister
- (5) centrale uitvoering; regelgeving uitvoering; coördinatie van regionale uitvoering; beheer fondsen soc.verz.; advies aan minister over uitvoeringsaspecten van beleid; informatie aan raad van toezicht
- (6) concrete uitvoering/wetstoepassing/sociale dienstverlening aan cliënten; coördinatie met andere regionale/lokale instanties; informatie aan raad van bestuur en raad van toezicht

Ministeriële verantwoordelijkheid

Wat de **ministeriële verantwoordelijkheid** betreft, stel ik mij op het standpunt dat deze de totstandkoming, handhaving en eventueel wijziging van het stelsel van sociale-zekerheidsregelingen, de financiering en de financierbaarheid van deze regelingen en het bestuurlijk systeem voor de uitvoering van de regelingen aangaat. Uiteraard is dit in eerste aanleg een taak voor de wetgevende macht, maar vervolgens is de minister tegenover het parlement en de burgers verantwoordelijk voor het functioneren van de uitvoering volgens de juridische, financiële en bestuurlijke kaders, die de wetgever heeft vastgesteld.

Om deze verantwoordelijkheid te kunnen dragen, is een eerste voorwaarde dat een aantal taken, bevoegdheden en daarmee ook verantwoordelijkheden op het niveau van de feitelijke uitvoering zijn gedecentraliseerd doordat ze op grond van attributie aan andere organen zijn toegekend. De ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire controle blijven dan beperkt tot de **voorbereiding en vaststelling van het beleid** en strekt zich niet uit tot de uitvoering van het beleid, voor zover dat in overeenstemming is met de bedoelingen van de wet en het algemeen belang. Dit impliceert dat het toezicht door of namens de minister wel betrekking heeft op het functioneren van de uitvoeringsorganen binnen de gestelde juridische, financiële en bestuurlijke kaders, maar niet op de concrete beleidsuitvoerende activiteiten ten behoeve van cliënten, dus de sociale dienstverlening uit hoofde van de distribuerende en de begeleidende functie. Het behoeft geen betoog, dat de afbakening van competenties en verantwoordelijkheden duidelijk geregeld en praktisch goed hanteerbaar dient te zijn.

Naar mijn opvatting geeft deze constructie de centrale overheid voldoende bevoegdheden en feitelijke mogelijkheden tot beheersing van het beleidsproces. Zij geeft immers de juridische, financiële en bestuurlijke richting en grenzen aan, waaraan de uitvoeringsorganisatie is gebonden en kan dus in beslissende mate aard en omvang van de prestaties van de sociale zekerheid bepalen of beïnvloeden. Wat hieraan nog moet worden toegevoegd, is een vorm van controle en correctie, die ervoor zorgt dat de uitvoeringsorganen zich inderdaad volgens de aangegeven richting en binnen de gestelde grenzen bewegen. De centrale overheid moet zich echter niet bemoeien met de wijze waarop de uitvoeringsorganen van de door die begrenzing en oriëntatie bepaalde beleidsruimte gebruik maken bij het uitwerken en toepassen van het op beleidsvormingsniveau vastgestelde beleid. Binnen die ruimte ligt de verantwoordelijkheid voor het optimaliseren van de politieke en maatschappelijke effectiviteit bij de uitvoeringsorganen zelf.

Met deze verdeling van bevoegdheden over enerzijds regering, parlement en minister en anderzijds uitvoeringsorganen meen ik een formule te hebben gevonden voor werkbare en staatsrechtelijk toch aanvaardbare inpassing van **zelfstandige bestuursorganen** in het publieke bestel. Van belang is immers, dat ook deze organen passen binnen een constitutioneel kader, omdat ze publiekrechtelijke taken en bevoegdheden uitoefenen, hoewel ze niet in strikte zin onder leiding van de centrale overheid werkzaam zijn, en dus ook publiekrechtelijk verantwoording behoren af te leggen. Die inpassing in het publieke bestel wordt reeds in belangrijke mate bereikt door de gebondenheid aan de genoemde wettelijke, bestuurlijke en financiële kaders en kan voorts worden bevorderd door eisen te stellen aan verslaglegging, informatievoorziening, openbaarheid van bestuur en rechtsbescherming, alsmede door het beleid te laten controleren door de Algemene Rekenkamer.

Raad van Toezicht

Indien het **toezicht** niet met de coördinatie wordt gecombineerd, kan het aan een onafhankelijk orgaan worden opgedragen. Hiermee bedoel ik een orgaan dat wel namens en ten behoeve van de minister functioneert, maar niet uit ministeriële vertegenwoordigers is samengesteld en niet aan gedetailleerde (wel globale) ministeriële voorschriften inzake zijn werkwijze is gebonden, en ook vrij staat ten opzichte van de uitvoeringsorganen. Het toezichthoudend college zou moeten zijn samengesteld uit een aantal onafhankelijke deskundigen op het gebied van de sociale-zekerheidswetgeving, op aangrenzende gebieden als arbeidsmarktbeleid en gezondheidszorg en ten dele ook ten aanzien van aspecten die met de organisatie van de uitvoering te maken hebben, zodat men gezamenlijk het functioneren van de uitvoeringsorganen binnen de door mij bedoelde juridische, financiële en bestuurlijke kaders kan beoordelen. De leden van dit college zouden dus niet afkomstig zijn uit de kringen van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, de ziekenfondsen, de verzekeringsmaatschappijen, de medici en andere belangengroeperingen, zoals de leden van de SVR en de ZFR, en staan dus onafhankelijk ten opzichte van deze organisaties of groeperingen. Ze worden door de Kroon benoemd, maar zijn niet aan de minister ondergeschikt. Het hier voorgestelde toezichthoudend college zou bijvoorbeeld **Raad van Toezicht voor de Sociale Verzekering** kunnen heten. De Raad van Toezicht voor de Sociale Verzekering neemt in deze constructie de toezichthoudende functies van de SVR, de ZFR en de SVB over, waardoor het toezicht zich uitstrekt tot **alle wettelijke sociale verzekeringen**. Dit toezicht betreft de uitvoering van de sociale-verzekeringsregelingen, zoals die tot uitdrukking komt in de vervulling van de distribuerende en de

begeleidende functie, het beheer van de financiële middelen en de inrichting van de bestuurlijke organisatie. De Raad van Toezicht bevordert dat de uitvoering plaatsvindt overeenkomstig de wettelijk vastgestelde en door de minister ingevulde of aangevulde juridische, financiële en bestuurlijke kaders.

Tot de bevoegdheden van de Raad van Toezicht zou moeten behoren dat hij op hoofdlijnen de uitvoeringsorganen voorschriften of aanwijzingen voor een goede uitvoering, een verantwoord financieel beheer en een inzichtelijke administratie kan geven, dat hij inzage in de informatiesystemen kan verlangen en dat hij belangrijke bestuursbesluiten inzake organisatie, administratie of beheer kan goed- of afkeuren respectievelijk voor schorsing of vernietiging aan de Kroon kan voorleggen. Tot die besluiten reken ik ook overeenkomsten met medici e.d. (tarieven) inzake medewerking aan de toepassing van de ZFW en de AWBZ. Alle uitvoeringsorganen zijn verantwoordelijk en rekenplichtig jegens de Raad van Toezicht. Ze brengen onder meer hun jaarverslag aan deze Raad uit.

De Raad behoeft zich echter niet te bemoeien met de toepassing van de regelingen in individuele gevallen, dus de sociale dienstverlening ten behoeve van individuele cliënten. Dit is een verantwoordelijkheid voor de besturen van de uitvoeringsorganen. In het geval van een onjuiste toepassing kan de cliënt zich, al of niet met inschakeling van een belangenbehartigende organisatie of instantie, tot het bestuur wenden en zonodig tot de beroepsrechter (Raad van Beroep).

Hiermee in overeenstemming is, dat de Raad van Toezicht geen uitvoeringsregelingen opstelt. De regelgevende bevoegdheid kan worden verdeeld over de wetgever in formele zin (regering en parlement), de minister en de uitvoeringsorganen.

De vraag kan opkomen of een Raad van Toezicht met minder bevoegdheden dan de SVR en de ZFR ten aanzien van het functioneren van de uitvoeringsorganen - bijvoorbeeld zonder coördinerende bevoegdheid - in voldoende mate kan bijdragen tot beheersing van het beleidsproces. In deze studie heb ik geconstateerd dat het gebrek aan beheersing in de eerste plaats is toe te schrijven aan beslissingen van regering en parlement bij het invoeren of wijzigen van sociale-zekerheidsregelingen en de aard van de regelingen, waardoor uitkeringen en volume stijgen als economische of sociale ontwikkelingen daar aanleiding toe geven. In de tweede plaats komt dit door de gebrekkige uitvoeringsorganisatie. Pas in de derde plaats zou het kunnen worden toegeschreven aan onvoldoende toezicht. Daarom zullen vooral de regering en/of het parlement door hun beleidsuitvoering ten aanzien van de regelingen in juridische en financieel-economische zin voor beheersing moeten zorgen. In het bestuurlijke vlak kan een grondige reorganisatie de uitvoeringsorganen zelf in staat stellen aan de beheersing bij te dragen. De regering verwacht ten onrechte de grootste waarborg van een beheersingsorgaan, maar naar mijn mening zal juist een zwaar toezichthoudend, controlerend, corrigerend en coördinerend orgaan, dat boven de uitvoeringsorganen staat, door zijn

onvermijdelijk bureaucratische inslag zo demotiverend en verlamvend werken, dat de politieke effectiviteit van de beleidsuitvoering juist geringer wordt. Bovendien zou een onafhankelijk orgaan met een zo veelzijdige taakstelling en zo verreikende invloed op de uitvoering voor de maatschappelijke belangenorganisaties volstrekt onaanvaardbaar zijn.

De voor de sociale zekerheid verantwoordelijke minister oefent vooral toezicht uit via de Raad van Toezicht, die namens hem optreedt. De minister moet de bevoegdheid hebben de Raad aanwijzingen te geven voor de wijze waarop deze zijn taak dient te vervullen. Het is de minister zelf die de zwaarste bevoegdheid in het kader van de toezichtuitoefening behoort te bezitten, zoals het **schorsen** of **vernietigen** van besluiten van uitvoeringsorganen, op voorstel van de Raad van Toezicht, voor zover deze bevoegdheid niet aan de Kroon - met dezelfde verantwoordelijke minister in feite - is toebedeeld.

De verantwoordelijkheid van de minister komt voorts tot uitdrukking in beslissingsmacht ten aanzien van de regelgeving en de financiering. Wil hij aanspreekbaar kunnen zijn voor de **regelgeving** dan verdient het aanbeveling dat in elk geval alle nadere regelen die invloed hebben op de rechten van de verzekerden in aanvulling aan of in afwijking op de wettelijke bepalingen hetzij door hemzelf worden gegeven, hetzij door de uitvoeringsorganen slechts met zijn **goedkeuring** kunnen worden gegeven. Wil hij aanspreekbaar kunnen zijn voor de kosten en **financiering** van de regelingen, dan zal hij dezelfde bevoegdheid moeten hebben ten aanzien van nadere regelgeving die daarop betrekking heeft. Het is logisch dat de minister de hoogte van de premies voor de sociale verzekeringen en de verdeling van de premielast over werkgevers en werknemers/verzekerden bepaalt. Bijzondere dagloonregelingen en premieregelingen zullen dus niet autonoom door de uitvoeringsorganen kunnen worden vastgesteld.

Op dit moment fungeren de SVR en de ZFR ook als adviesorganen van de regering. In een nieuwe opzet zou deze taak kunnen blijven bestaan, maar wel een gedeeltelijk ander karakter moeten krijgen. Duidelijker dan thans de SVR en de ZFR zou de Raad van Toezicht zijn **adviserende taak** moeten richten op de **uitvoeringsaspecten** van voorgenomen wettelijke of bestuurlijke maatregelen van de overheid, die hem voor dat doel behoren te worden voorgelegd. Met uitvoeringsaspecten bedoel ik niet slechts "uitvoeringstechnische" aspecten - een begrip dat trouwens niet zoveel zegt -, maar alle aspecten die te maken hebben met de uitvoering van de maatregelen als onderdeel van het beleidsproces. Dat kunnen organisatorische en administratieve kanten van de beleidsuitvoering zijn, maar evenzeer zaken die de **uitvoerbaarheid en effectiviteit** van de maatregelen betreffen. In mijn benaderingswijze beschikt de Raad van Toezicht dankzij systematisch verzamelde en verwerkte informatie en eventueel ook door middel van evaluerend onderzoek over kennis van het beleidsuitvoeringsproces en daarmee over inzicht in de mogelijkheden voor een efficiënte en effectieve uitvoering van maatregelen.

len. Op grond van diezelfde kennis zou de Raad vanzelfsprekend de minister kunnen informeren over de effectiviteit van bestaande regelingen, bestuurlijke structuren en uitvoeringsactiviteiten en zonodig kunnen adviseren over wijzigingen in regelgeving of ministerieel beleid.

De sociaal-politieke advisering aan de regering over ontwikkeling van wetgeving zie ik niet als een taak van de Raad van Toezicht, maar zou ik geheel bij de Sociaal-Economische Raad willen laten. De SER kan zijn advies mede baseren op informatie die bij de Raad van Toezicht en de uitvoeringsorganen aanwezig is, bijvoorbeeld over ontwikkelingen op het gebied van medische en maatschappelijke voorzieningen, die de uitwerking en toepassing voor de ZFW, de AWBZ en de AAW raken. Overigens kunnen de adviezen van de Raad van Toezicht voor de regering wel sociaal-politieke betekenis hebben.

7.4. Beleidsuitvoering en sociale dienstverlening

In verband met de voorgestelde beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid tot de wezenlijke punten in de doelrealisatie, zie ik voor hem of een namens hem optredend orgaan geen coördinerende functies. De coördinatie tussen de uitvoeringsorganen zie ik in eerste aanleg als een taak voor de uitvoeringsorganen zelf. De wetgever zou deze coördinatie wel moeten bevorderen door in de Organisatiewet Sociale Verzekering nadrukkelijk een coördinatievoorziening op te nemen en de daarbij behorende instantie en bevoegdheden te regelen, maar zou het voor een groot deel aan de uitvoeringsorganen moeten overlaten welke concrete invulling zij aan de interne coördinatie op grond van hun eigen bevoegdheden geven. Ik pleit hiervoor slechts onder de ceteris-paribusclausule, dat voor de uitvoering van de sociale verzekeringen verschillende zelfstandige uitvoeringsorganen blijven bestaan.

Door een afzonderlijk coördinatie-orgaan voor en van de uitvoeringsorganen in te stellen en daaraan bij wet bevoegdheden toe te kennen wordt feitelijk aan de behoefte aan coördinatie voldaan. Het coördinatie-orgaan kan meer zeggenschap en besluitvaardigheid ontwikkelen dan de Federatie van Bedrijfsverenigingen, dat immers geen bevoegdheden heeft en daardoor sterk afhankelijk is van de instemming van alle bedrijfsverenigingen en bovendien is ingekapseld in het GAK. Het orgaan zal bovendien niet worden gehinderd door de verwevenheid met de toezichthoudende functie, waardoor de coördinerende taak van de SVR en de ZFR zich niet heeft kunnen ontplooiën.

Raad van Bestuur

Mijn voorkeur gaat echter uit naar een besturend orgaan, dat niet alleen - zij het vooral - coördineert, maar tevens verschillende taken landelijk bundelt.

Voordelen zouden zijn een beter financieel draagvlak, meer mogelijkheden voor coördinatie, een deskundiger ambtelijke ondersteuning en een krachtiger overlegpositie ten opzichte van de minister en de Raad van Toezicht. Bij die keuze zou ik willen vasthouden aan een ruime mate van autonomie voor de uitvoeringsorganen, met name wat betreft het nemen van beslissingen over aanvragen van cliënten. Ik denk hierbij aan een landelijk besturend orgaan, dat **Raad van Bestuur voor de Sociale Verzekering** zou kunnen heten, en aan regionale uitvoeringsorganen met een zekere mate van zelfstandigheid.

Deze Raad van Bestuur zou zijn belast met de zogenaamde **macro-uitvoering** en de uitvoeringsorganen met de **micro-uitvoering**. Tot de macro-uitvoering behoort de uitwerking van het beleid en de coördinatie van de uitvoering. Tot de micro-uitvoering moet de concrete toepassing van het beleid, met name de wetgeving en de uitvoeringsregelingen, worden gerekend.

De Raad van Bestuur zou een drieledige samenstelling moeten hebben; hij zou moeten bestaan uit onafhankelijke leden en uit vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers/verzekerden. Deze leden zouden voor het merendeel uit de besturen van de uitvoeringsorganen gerecruteerd kunnen worden, waarbij naar een zekere geografische en sectorale spreiding en voorts naar periodieke wisselingen zou moeten worden gestreefd. Hierdoor zal een voortdurende wisselwerking plaatsvinden tussen de top en de basis van de uitvoeringsorganisatie en de kans op het ontstaan van een centralistisch-hiërarchische structuur gering blijven. Het, eveneens drieledige, **presidium** van de Raad van Bestuur zou uit bestuurders met een voltijdse functie moeten bestaan. De Raad van Bestuur zou met het oog op de vereiste coördinatie en consistentie van beleid de collegiale verantwoordelijkheid moeten dragen voor de uitvoering van het gehele stelsel van sociale verzekeringen. Denkbaar is echter dat onder zijn verantwoordelijkheid en leiding **bestuurscommissies** (onderraden) op meer gespecialiseerde wijze het beleid ten aanzien van onderdelen van het stelsel (een of meer regelingen) voorbereiden of uitwerken, bijvoorbeeld voor de ziektekostenverzekeringen, de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en de demografische verzekeringen. Voor zover zaken per bedrijfstak of sector van het bedrijfs- en beroepsleven een rol van betekenis voor de uitvoering blijven spelen, zou de Raad van Bestuur of de bestuurscommissie voor de looncompensatieverzekeringen steun kunnen ontvangen van **adviescommissies** voor bijvoorbeeld de industrie, de dienstensector of de agrarische bedrijven. Leden van de bestuurs- en adviescommissies zouden uit de werkgevers- en werknemersorganisaties afkomstig zijn en onder voorzitterschap van een lid van het presidium functioneren.

De Raad van Bestuur zou beperkte bevoegdheden hebben voor regelgeving ten opzichte van de uitvoering (onder goedkeuring van de minister), de algemene lijnen van het uitvoeringsbeleid ontwikkelen, het werk van uitvoeringsorganen coördine-

ren en ondersteunen, de sociale fondsen besturen en beheren en zorgen voor beheersfuncties als huisvesting, automatisering en personeelsvoorziening voor alle uitvoeringsorganen. In totaliteit moet de bestuurlijke organisatie, vooral dankzij de coördinerende functie van de Raad van Bestuur, in staat zijn voor de uitvoering van de sociale-verzekeringsregelingen tot bundeling van instrumenten in besturingsprogramma's te komen.

Regionale uitvoeringsorganen

De uitvoering aan de basis behoeft grondige herziening. Het is niet doelmatig dat de uitvoering van de sociale verzekeringen over drie bestuurlijke systemen is verdeeld: (1) bedrijfsverenigingen voor de ZW, de WAO, de AWW en de WW; (2) Sociale Verzekeringsbank en raden van arbeid voor de AOW, de AWW en de AKW; (3) ziekenfondsen voor de ZFW en de AWBZ (naar keuze ook verzekeringsmaatschappijen voor de AWBZ). Als de AAW door bedrijfsverenigingen kan worden uitgevoerd, zou dat in beginsel ook met de demografische volksverzekeringen kunnen. Er is echter weinig aanleiding tot bedrijfstakgewijze uitvoering van deze verzekeringen. De uitvoering van de werknemersverzekeringen en de AAW zouden wel door de SVB en de raden van arbeid kunnen worden uitgevoerd. Zonodig met een voorziening voor naar bedrijfstak gedifferentieerde aanvullende regelingen, hoewel het wenselijk is deze verfijningen geleidelijk te laten verdwijnen terwille van een inzichtelijke wetgeving.

Zelf heb ik op grond van mijn verkenningen van de bestaande situatie een uitgesproken voorkeur ontwikkeld voor een organisatiestructuur, die regionale en lokale uitvoering van alle sociale verzekeringen voorop plaatst, al zou een gedeelte van de werkzaamheden op een centraal, landelijk punt (de Raad van Bestuur) kunnen worden verricht. De minimale oplossing is, dat met voldoende delegatie of mandaat de feitelijke dienstverlening aan de cliënten aan gemeenschappelijke regionale kantoren met lokale bijkantoren van alle uitvoeringsorganen wordt toevertrouwd. Deze kantoren kunnen ontstaan door samenvoeging van de districtskantoren van het GAK, de zelfadministrerende bedrijfsverenigingen en de GMD, de kantoren van de raden van arbeid en de kantoren van de ziekenfondsen. Doordat de bestuurlijke bevoegdheden op belangrijke punten bij de besturen van de uitvoeringsorganen zouden blijven, is dit waarschijnlijk een moeilijk werkbaar constructie. Er zijn immers meer organen hierbij betrokken dan bij het GAK. Een consequente bestuurlijke verandering impliceert de oprichting van regionale uitvoeringsorganen voor de gehele sociale verzekering, die een eigen bestuur hebben met door de wetgever toegekende volledige bevoegdheid om de sociale-verzekeringsregelingen, wat de distribuerende en de begeleidende functie betreft, in samenwerking met de Raad van Bestuur uit te voeren. In bestuurlijke

zin zouden dan de bedrijfsverenigingen, de SVB, de raden van arbeid en de ziekenfondsen verdwijnen, terwijl in administratieve zin de kantoren van deze organen zouden worden samengevoegd. Ook het GAK zou opgaan in de kantoren van de Raad van Bestuur en de regionale uitvoeringsorganen. Het lijkt logisch ook de GMD met zijn regionale vertakkingen in de nieuwe uitvoeringsorganen onder te brengen. Aldus ontstaat een uitvoeringsorganisatie, die de interne coördinatie dankzij de bundeling op regionaal en landelijk niveau gemakkelijk kan verzorgen en die bovendien voor de cliënten beter bereikbaar zal zijn dan de huidige versnipperde uitvoeringsorganisatie. Bestuur en administratie zullen niet langer organisatorisch gescheiden zijn.

De minister zou deze organen moeten instellen, één per regio, en hun gebied moeten bepalen. Hij zou daarbij de indeling van het land volgens de Wet Gemeenschappelijke Regelingen kunnen volgen, waardoor 50 à 60 regionale organen zouden ontstaan. Het kiezen voor deze indeling vergemakkelijkt de samenwerking met (inter)gemeentelijke diensten, waaronder werkvoorzieningsschappen. Deze regionale organen zouden elk enkele lokale bijkantoren moeten hebben, die in contact met de cliënten een aantal zaken kunnen behandelen, met name in de informatieve en administratieve sfeer, en de controle kunnen verzorgen.

De besturen van deze organen zouden tripartite moeten worden samengesteld en wel uit werkgeversvertegenwoordigers, werknemersvertegenwoordigers en een onafhankelijke voorzitter. Deze laatste zou moeten worden gekozen op basis van zijn deskundigheid op het gebied van de sociale verzekering. De representanten van werknemers en werkgevers zouden uit verschillende delen van het bedrijfs- en beroepsleven afkomstig moeten zijn, zoals die in de respectieve regio's voorkomen. Elk regionaal orgaan zou geadviseerd moeten worden over de hoofdlijnen en kernpunten van het beleid door een adviescollege, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende belanghebbende groeperingen in de regio, onder wie cliënten, personeel van de regionale organen en beroepsbeoefenaren, de laatsten met name uit de sfeer van de welzijns- en gezondheidszorg, die professionele medewerking verlenen aan de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen door middel van maatschappelijke dienst- en hulpverlening. Hierdoor zijn structurele voorwaarden geschapen voor de participatie van de verschillende belanghebbende groeperingen op mesoniveau, het niveau waarop het eigen uitvoeringsbeleid van het regionale uitvoeringsorgaan vorm en inhoud krijgt.

Naast de kans op grotere politieke effectiviteit, die door de regionalisatie en integratie van uitvoeringstaken ontstaat, zal hierdoor de mogelijkheid van meer maatschappelijke effectiviteit worden geboden. Regionale, integrale uitvoering van alle sociale verzekeringen komt immers tegemoet aan de wensen van grotere **toegankelijkheid en bereikbaarheid** van de uitvoeringsorganisatie voor de diensten en zal ook ruimte bieden voor afstemming van het uitvoeringsbeleid op de totale situatie, waarin de cliënten zich bevinden.

Regionale uitvoering kan een nieuwe organisatievorm zijn zonder verdere gevolgen, maar kan ook de structurele voorwaarden scheppen voor een andere wijze van omgaan met cliënten, mits ook een **culturele verandering** in de beleidsuitvoering plaatsvindt. In deze richting heeft Van Dijck belangwekkende ideeën ontvouwd. Van Dijck bepleit een nieuwe visie op het takenpakket van organen belast met dienst- en hulpverlening binnen wettelijke kaders van sociale verzekeringen. In de uitvoering ontstaat hiermee een kernfunctie waarin het hanteren en interpreteren van wettelijke regelingen en **actieve begeleiding** van cliënten (informatie, adres, verwijzing) centrale taakaspecten zijn. "Gevalsbehandeling" is een proces van interactie met en dienstverlening aan een cliënt, waarmee rekening wordt gehouden met zijn "totale" leefsituatie. Alertheid voor achtergrondproblemen en voor problemen die kunnen worden opgeroepen door de situatie van ziekte, ongeval of werkloosheid, wordt een belangrijk vereiste bij de uitvoering.

De dienstverlening, aldus Van Dijck, loopt bij actieve begeleiding soms over in hulpverlening (gerichte adviezen, verwijzing) in het psycho-sociale vlak. Het gaat hierbij niet om een therapeutisch gerichte specialistische hulpverlening. Voor de functies in de uitvoering van de sociale zekerheid geldt, dat zij zullen moeten worden vervuld vanuit een attitude van maatschappelijk werk. De regionale en lokale uitvoeringsorganen worden bij toepassing van de vernieuwingsvoorstellen (bedoeld wordt: in Interim- en Eindrapport, AdB) "eerstelijnsbepaling". Het uitvoeringsapparaat wordt vanwege een intensiever contact met de cliënten en cliëntgroeperingen meer "open" ten opzichte van de omgeving en een element in het regionale en lokale "dienstverleningsnetwerk". Op het niveau van de uitvoerende functionarissen van verschillende organisaties gaan netwerken ontstaan, waarbinnen uitwisseling, gerichte verwijzing en soms gezamenlijke gevalsbehandeling kunnen gaan plaatsvinden. Dit veronderstelt dat ook op het niveau van het management van de verschillende instellingen en organen van dienst- en hulpverlening (in de eerste lijn) samenwerkingsafspraken tot stand komen. Dit netwerk op managementniveau zou een draagvlak kunnen worden voor regionaal sociaal beleid. Bij het ontwerp van dienstverlenende organisaties is er een voorkeur voor een productgerichte boven een functiegerichte differentiatie. Dat wil zeggen dat men zich met name in de uitvoeringslaag van de organisatie primair richt op soorten van cliënten en cliëntenproblemen. Dit is niet identiek met wettelijke regelingen. Concentratie van de uitvoering op typen cliënten schept met name grotere samenwerkingsmogelijkheden met andere instellingen en diensten.⁸

Zelf heb ik meermalen gepleit voor regionale en zo mogelijk lokale uitvoering ter wille een zo gering mogelijke afstand tussen uitvoeringsorganen en cliënten. Bij een regionale en lokale uitvoering zal het ook gemakkelijker zijn rela-

ties te leggen met andere instanties, die in het geval van een eenvoudige problematiek aansluitende of verdergaande hulp- of dienstverlening kunnen bieden. Men kan daarbij denken aan velerlei instellingen op sociaal, cultureel, educatief of medisch gebied. Samen met andere instellingen ter plaatse kan het uitvoeringsorgaan van de sociale zekerheid trachten de cliënt, indien deze meer heeft dan een uitkering, op de beste wijze van dienst te zijn. Behalve aan deze individuele aandacht en begeleiding vanuit een samenhangend dienstverleningssysteem, valt te denken aan informatie-uitwisseling en overleg tussen verschillende instellingen ten aanzien van plaatselijke problemen in meer collectieve of categoriale zin, betrekking hebbend op bepaalde wijken of bevolkingsgroeperingen met specifieke moeilijkheden.⁹

Een organisatievorm die door haar vestigingspunt en bereik zowel als door haar bevoegdheden en taken dichterbij de cliënten kan komen, heeft de kans haar beleid te ontwikkelen met mensen die het doel en de middelen van het beleid begrijpen en zich mede verantwoordelijk voor een juist beleid gaan voelen en gedragen. Bureaucratische, grootschalige organisaties zoeken hun kracht in steeds meer voorschriften, controle en sancties, omdat zij de band met de cliënten hebben verloren, als ze die al ooit hebben gehad. De kleinschaliger organisatievormen hebben dikwijls, uiteraard binnen de grenzen van de wetten, hun taakopvatting en -uitoefening in nauwer contact met de cliënten en in duidelijker afstemming op de plaatselijke situatie kunnen ontwikkelen. Daar vindt men vaak dat de werkzaamheden van de organisatie zijn verdeeld naar soorten problemen en soms ook groepen cliënten of wijken, waardoor ook samenhangende problemen en achtergronden meer aandacht krijgen en tijdiger en beter de nodige begeleiding, advisering en verwijzing plaats kunnen vinden. Afzonderlijke functionarissen hebben vaker en intensiever contact met dezelfde cliënten, wat tot een goede relatie en verbreding van inzicht in moeilijkheden en oplossingsmogelijkheden kan leiden, bovendien tot een reëler betrokkenheid van de cliënten bij het werk dat voor hen wordt gedaan. Een belangrijk aspect is de participatie van de cliënt. Binnen de grenzen van regelgeving en algemene beleidslijnen kunnen de cliënten meer bij de besluitvorming worden betrokken.¹⁰

7.5. Varianten van bestuurlijke organisatie

Mijn ideeën over een bestuurlijke organisatie, die zijn gebaseerd op inzichten in vormen van besturing die wenselijk en mogelijk zijn, komen aanzienlijk meer overeen met de conclusies en aanbevelingen in het Eindrapport dan met die in het Interimrapport en de daarop gebaseerde adviesaanvragen van 1980 aan de Sociaal-Economische Raad. Kenmerkend zijn immers: de beperking van de verantwoordelijkheid van de regering - en/of de minister - en het parlement tot de hoofdlijnen

van het sociale-zekerheidsbeleid, zij het met zeggenschap over het algemene wettelijke, budgettaire en bestuurlijke kader; de scheiding tussen toezicht namens de minister door een onafhankelijk orgaan en coördinatie door een overkoepelend orgaan van de uitvoeringsorganisatie; handhaving van de functionele decentralisatie met erkenning van medeverantwoordelijkheid van het georganiseerde bedrijfsleven.

In een aantal opzichten wijken mijn ideeën echter af van de voorstellen van het Eindrapport: ik kies voor **één bestuurlijke organisatie voor alle wettelijke sociale verzekeringen**, inclusief de ziektekostenverzekeringen; ik stel een centraal bestuursorgaan - de Raad van Bestuur voor de Sociale Verzekering - voor, die in de plaats komt van de SVB, de raden van arbeid, de bedrijfsverenigingen en de GMD en dus niet zelf weer wordt bestuurd door "beleidsorganen" (lees: bedrijfsverenigingen en SVB + raden van arbeid); mijn gedachten gaan uit naar regionale uitvoeringsorganen met eigen besturen, die ten aanzien van de distribuerende en de begeleidende functie eigen bevoegdheden hebben, en dus niet regionale uitkeringskantoren onder leiding van de beleidsorganen en hun gemeenschappelijk bestuursorgaan; de Raad van Toezicht voor de Sociale Verzekering in mijn conceptie treedt niet alleen in de plaats van de SVR, maar ook van de ZFR. Anderzijds is er wel deze overeenkomst tussen mijn ideeën en de voorstellen van het Interimrapport, dat ook ik een onafhankelijk toezichthoudend orgaan (zij het niet tevens coördinerend, besturend orgaan) met de nodige invloed wenselijk en mogelijk acht en de uitvoering zou willen toevertrouwen aan regionale uitvoeringsorganen met eigen bestuurlijke bevoegdheden.

Veranderingsvoorstellen ontmoeten steeds bezwaren. Dat is gebleken uit de discussies over reorganisatie van de uitvoering van de sociale zekerheid, die in de geschiedenis herhaaldelijk zijn gevoerd. Het Interimrapport met de daaraan verbonden regeringsvoornemens en het Eindrapport hebben eveneens verzet opgeroepen. Het is geen al te gewaagde hypothese, als ik poneer dat ook mijn eigen denkbeelden op tegenargumenten en wellicht meer nog op gevestigde belangen en machtsverhouding zullen stuiten. Toch komt de door mij voorgestelde bestuurlijke vormgeving wel tegemoet aan enkele in brede kring levende wensen, zoals:

- a. een overzichtelijke bestuurlijke organisatie uit een oogpunt van verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- b. voldoende zeggenschap van de centrale overheid over de besturing op wezenlijke punten van het beleid in juridisch, financieel en bestuurlijk opzicht;
- c. voldoende toezicht namens de centrale overheid, met inbegrip van correctiemogelijkheden, om zonodig uitvoering binnen de onder b bedoelde kaders te bevorderen;
- d. voldoende ruimte voor de uitvoeringsorganen om het beleid uit te werken en toe te passen, opdat ze in wisselwerking met maatschappelijke behoeften en vragen de beleidsuitvoering effectief kunnen concretiseren;

- e. een toegankelijke uitvoeringsorganisatie, vooral dank zij de invoering van regionale uitvoeringsorganen met lokale kantoren voor de dienstverlening aan de cliënten uit hoofde van alle wettelijk geregelde sociale verzekeringen;
- f. feitelijke mogelijkheden voor coördinatie van de toepassing van de sociale-verzekeringsregelingen met de sociale dienstverlening van andere regionale of lokale instanties op verwante beleidsterreinen;
- g. handhaving van de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners bij de centrale en regionale uitvoering (macro-, meso- en micro-uitvoering) van de sociale zekerheid;
- h. communicatiestructuren die bevorderen, dat de verschillende uitvoeringsorganen van de sociale verzekering functioneren als een netwerk met een landelijke netwerkorganisatie en niet langs elkaar heen werken door een teveel aan soorten organisaties en een tekort aan overleg en samenwerking.

De door mij gegeven schets van een bestuurlijk systeem, dat in zo ruime mate voorziet in werkbare structuren en processen voor centrale sturing, uitvoering, coördinatie en communicatie, zou kunnen worden beschouwd als een optimum, dat niet geheel of niet onmiddellijk realiseerbaar is. De verschillende lijnen in deze schets zouden dan als richtsnoeren voor een **partiële of gefaseerde aanpassing** van de uitvoeringsorganisatie kunnen worden gehanteerd. Zo zou men kunnen overwegen de reorganisatie voorshands te beperken tot de uitvoering van WW, WAO, AAW, AOW, AWW en AKW en niet uit te strekken tot ZFW en AWBZ. Een andere overweging zou kunnen zijn de bestaande uitvoeringsorganen niet op te heffen, maar ze wel in aantal te verminderen en hun werkzaamheden voor een deel over te hevelen naar regionale uitvoeringsorganen en te laten coördineren door de Raad van Bestuur voor de Sociale Verzekering. Het bezwaar dat hieraan is verbonden, is dat men wederom geen consequente oplossingen kiest voor de totale problematiek van de onvolkomen bestuurlijke organisatie van de sociale verzekering, maar zich tot het doen van te grote concessies laat dwingen. Zekerheid over verdere reorganisatie overeenkomstig de optimale schets, het streefbeeld, zal wel niet te verkrijgen zijn. Welke beperking men niettemin kiest, in elk geval moet ook bij partiële of gefaseerde reorganisatie worden vastgehouden aan de voornaamste keuzen, waartoe de analyse uitnodigt, te weten: de scheiding en interactie tussen beleidsvorming, toezicht, coördinatie en uitvoering met de daarbij genoemde verantwoordelijke organen op centraal en regionaal niveau. Voorkomen moet worden dat de totale verandering van de bestuurlijke organisatie op incrementele wijze verloopt, waardoor de toekomstige organisatie al even verbrokkeld en onsamenghangend is als de huidige. Men zou moeten kiezen voor de "mixed scanning approach", waarbij de voornaamste principes en grondtrekken van meet af duidelijk zijn en de gedetailleerde invulling naderhand fasegewijs, maar wel volgens

de aangegeven richting, tot stand komt. Bij die keuze kan ook rekening worden gehouden met veranderingen in het prestatie- en het financieringsstelsel van de sociale zekerheid, die de komende jaren zouden kunnen optreden, met name op het gebied van de ziektekostenverzekeringen.

Staatssecretaris De Graaf van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft inmiddels gekozen voor een gefaseerd proces van reorganisatie. Daarbij kent hij grote prioriteit toe aan de verduidelijking en versteviging van de positie van de SVR als "beheersingsorgaan", waarvoor hij binnenkort een voorstel tot wijziging van de OSV zal indienen. Intussen is bekend, dat de staatssecretaris op belangrijke punten zal afwijken van voorstellen, die hij in zijn adviesaanvraag van 1980 had ontvouwd, en aansluiting zal zoeken bij het advies van de SER van 1984. Deze verandering in zijn opvatting betreft in het bijzonder de samenstelling van de SVR, die onveranderd, dus drieledig, zal blijven. De SVR zal dus niet uitsluitend uit onafhankelijke leden gaan bestaan. Dit impliceert een principiële wijziging, want de staatssecretaris had door middel van de andere samenstelling het toezicht onafhankelijk willen maken. Wellicht kan iets van dat voornemen worden gered door in de OSV de toezichthoudende functie van de SVR onderscheiden en gescheiden van de besturende functies te regelen. Dit zou kunnen geschieden door het presidium of de voorzitter van de raad de specifieke taken en bevoegdheden ter zake van toezicht toe te bedelen, waarbij de minister aanwijzingen aan het presidium c.q. de voorzitter zou kunnen geven. De raad als geheel zou dan met de besturende functies zijn belast, zonder aanwijzingsrecht van de minister, maar wel met de mogelijkheid van schorsing of vernietiging door de Kroon.

In de tweede fase van het veranderingsproces komt de uitvoeringsorganisatie van de WW, de ZW, de WAO en de AAW aan de orde. Gedetailleerder dan in 1980 zal aan de SER advies worden gevraagd over de mogelijkheid van een regionale uitvoering van deze verzekeringen, waarbij combinaties met bedrijfstakwijze of sectorale uitvoering tot de varianten kunnen behoren.

Alternatieven

Een alternatief naast mijn voorstellen voor één bestuurlijke organisatie voor alle sociale-verzekeringswetten zou kunnen zijn één organisatie voor de gehele sociale zekerheid. Dit stuit echter op enkele bezwaren. Voor de uitvoering van de vele soorten pensioenregelingen is een grote verscheidenheid van organisaties - meestal privaatrechtelijke, zoals particuliere verzekeringsmaatschappijen, soms publiekrechtelijke, zoals het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds - werkzaam, die niet zonder meer in één bestuurlijk systeem kunnen worden ondergebracht.

Bovendien dringt de noodzaak daartoe zich niet op, al zou men zich een eenvoudiger stelsel en daarbij behorende organisatiestructuur voor de pensioenvoorzieningen kunnen voorstellen. Voor de uitvoering van de pensioenregelingen voor verzetsdeelnemers, vervolgd en oorlogsslachtoffers is om principiële - of emotionele - redenen een aparte uitvoeringsorganisatie in het leven geroepen. Het veranderen daarvan zou veel tegenstand oproepen, terwijl weinig zwaarwichtige redenen voor de verandering zijn aan te voeren. Vermoedelijk zullen deze regelingen niet zo lang meer blijven bestaan, omdat het aantal rechthebbenden door veroudering van de doelgroep spoedig zal gaan afnemen.

Wat tenslotte de **door de gemeenten uitgevoerde voorzieningen** betreft, zou opneming in hetzelfde bestuurlijke systeem als de sociale verzekeringen punt van bespreking kunnen zijn. Wat hiervoor pleit is de verwantschap van verschillende sociale-verzekeringsregelingen, in het bijzonder de looncompensatieverzekeringen, met de WWV, de Rww, de Rz, de WSW en de BKR, gelet op de gemeenschappelijke doelgroepen en hun problematiek. Een goed uitvoeringsbeleid veronderstelt, dat de verschillende regelingen uit beide clusters in menig geval voor dezelfde cliënten - individueel, categoriaal of generiek - op gecoördineerde wijze uitwerking en toepassing krijgen.

Een belangrijk sociaal en historisch gegeven is echter, dat de genoemde regelingen zijn voortgekomen uit gemeentelijke regelingen of althans gemeentelijke welzijnszorg voor groeperingen uit de plaatselijke bevolking met specifieke bestaansproblemen. Weliswaar is het beleid in latere jaren (de armenzorg overigens al in vroegere jaren, zij het globaal en aanvullend) ingekaderd in regelgeving van de centrale overheid, maar in verband met de voorgeschiedenis en de samenhang met het lokale welzijnsbeleid is de uitvoering in medebewind toevertrouwd aan de gemeentebesturen. Verplaatsing van de beleidsuitvoering van de gemeentebesturen naar andere organen zou een belangrijke breuk met het verleden betekenen. Bovendien zou dit de afstand tussen uitvoeringsinstantie en cliënt kunnen vergroten. Bij de keuze voor regionale organen voor de uitvoering van de sociale verzekeringen kan echter de vraag aan de orde komen of de gemeentelijke regelingen voortaan door die organen kunnen worden uitgevoerd. Indien men deze vraag bevestigend zou willen beantwoorden, zou men - zoals het Interimrapport met het oog op de WWV en de Rww voorstelt - de gemeentebesturen een bestuursplaats in de regionale uitvoeringsorganen moeten geven om de relatie met het gemeentelijk welzijnsbeleid ten aanzien van de cliënten van de sociale zekerheid te onderhouden.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten ziet echter geen taak voor de werkgevers- en werknemersorganisaties ten aanzien van de sociale overheidsvoorzieningen. Zij meent dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de ABW en andere voorzieningen die verder afstaan van het arbeidsvoorwaardenbeleid niet tot het

terrein van de sociale partners behoort en ook dat de belangenbehartiging van het groeiend aantal niet-actieven, die afhankelijk zijn van een uitkering, moeilijk aan de sociale partners kan worden opgedragen. Verder stelt zij dat de medeverantwoordelijkheid van de sociale partners met name is gericht op het premieplichtig deel van de sociale zekerheid en dat het formeel zelfs de vraag is of de sociale partners enige medeverantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van regelingen die uit de algemene middelen worden bekostigd. Het gaat haar te ver de bestuurlijke betrokkenheid van de sociale partners bij de sociale verzekeringen uit te breiden tot andere, nog door hen betreden terreinen van de sociale zekerheid, met name de WWV en de Rww, zoals het Interimrapport voorstelt. Mocht de uitvoering overgaan naar regionale organen, dan vindt de VNG gemeentelijke participatie weinig zinvol.¹¹

De VNG bagatelliseert de reeds bestaande relatie van de sociale partners met de gemeentelijk uitgevoerde sociale-zekerheidsregelingen. De sociale partners nemen deel aan de adviescommissies voor de uitvoering van de ABW en de daaronder ressorterende Rww en Rz, de WWV, de WSW en de BKR en hebben zitting in de besturen van de sociale-werkvoorzieningsschappen. Op landelijk niveau zijn de werkgevers- en werknemersorganisaties vertegenwoordigd in het College Algemene Bijstandswet, dat thans wordt voortgezet als commissie van de Sociaal-Economische Raad, alsmede in de SER-commissie Werkloosheidsvoorziening (WSW en WWV) en de Centrale Commissie Zelfstandigen (Rz). Voorts is er een tendentie naar meer inschakeling van maatschappelijke organisaties in commissies van de gemeentebesturen.

Zelf deel ik de opvatting dat voorzieningen die uitsluitend of overwegend door de overheid worden geregeld en gefinancierd primair door de overheid moeten worden uitgevoerd dan wel onder stringent overheidstoezicht door maatschappelijke organen met duidelijk geregelde en afgebakende publiekrechtelijke bevoegdheden en verplichtingen, indien daarmee grote belangen en omvangrijke budgetten zijn gemoeid. Daarom zou ik de uitvoering van de sociale-zekerheidsregelingen die thans door de gemeenten worden uitgevoerd niet willen toevertrouwen aan bijvoorbeeld de huidige bedrijfsverenigingen met hun tamelijk autonome positie. Indien voorzieningen weliswaar wettelijk zijn geregeld, maar geheel of grotendeels door werkgevers of werknemers worden gefinancierd, zoals de sociale verzekeringen, komt uitvoering door maatschappelijke organen onder een beperkte overheidscontrole zeker in aanmerking. Gelet op het grote beslag dat de sociale zekerheid op het nationale inkomen legt, het grote aandeel dat ze in de collectieve lasten van werknemers en werkgevers heeft en de grote invloed die ze op consumptieve bestedingen en investeringen heeft, dus de uitwerking op micro- en macroprocessen in het economische leven, kan de overheid zich niet van de sociale zekerheid distantiëren en ligt samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties op dit belangrijke terrein voor de hand.

Varianten van bestuurlijke organisatie

Bij de institutionalisering daarvan in bestuurlijke structuren is een keuze uit een drietal varianten denkbaar:

1. een ~~publiek-democratische~~ variant, gekenmerkt door besturing via overheidsorganen, waarbij maatschappelijke organisaties in een adviserende rol zijn betrokken;
2. een corporatistische variant, waarbij op basis van wetgeving en onder toezicht van de overheid maatschappelijke organisaties met de besturing, inclusief verordenende bevoegheid, zijn belast;
3. een ~~democratisch-corporatieve~~ variant met als karakteristiek vormen van besturing onder eindverantwoordelijkheid van de overheid op hoofdlijnen, maar met inschakeling van maatschappelijke organisaties voor de uitvoering (uitwerking en toepassing) van de wettelijke regelingen.

De publiek-democratische variant treft men aan bij de uitvoering van ABW, WWV, WSW en BKR door de gemeenten onder toezicht van het rijk en met een adviserende taak voor de werknemers en werkgeversorganisaties en andere maatschappelijke organisaties. De uitvoering van de sociale verzekeringen door de bedrijfsverenigingen en de ziekenfondsen stemt het meest overeen met de corporatistische variant, als men ook denkt aan de dominante positie van de belangenorganisaties in de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad. De democratisch-corporatieve variant is enigszins merkbaar bij de uitvoering door de Sociale Verzekeringsbank en de raden van arbeid, hoewel daar toch ook corporatistische invloeden waarneembaar zijn.

Ik denk dat het Interimrapport zich tussen de publiek-democratische en de democratisch-corporatieve variant bevindt en dat het Eindrapport het midden zoekt tussen de democratisch-corporatieve en de corporatistische variant, terwijl de Sociaal-Economische Raad bij de corporatistische variant terecht is gekomen. In corporatistische richting gaat ook het Christelijk Nationaal Vakverbond, dat de bepaling van de uitkeringshoogte en de uitkeringsvoorwaarden aan de sociale partners wil toevertrouwen, dit op basis van een raamwet.¹²

De door mij ontwikkelde gedachten over een Raad van Toezicht, een Raad van Bestuur en regionale uitvoeringsorganen passen in de ~~democratisch-corporatieve~~ variant: de overheid draagt via wetgeving en toezicht de verantwoordelijkheid voor de besturing, inclusief uitvoering, op hoofdlijnen en benoemt en ontslaat de leden van de twee raden en de regionale besturen. De sociaal-economische belangenorganisaties nemen deel aan de besturing door middel van hun representanten in de Raad van Bestuur en de besturen van de regionale uitvoeringsorganen.

Een democratisch-corporatief bestuurssysteem bevat in beginsel mogelijkheden voor "societal guidance" - om met Etzioni te spreken -, een werkbare combinatie van beheersing en consensus. Dit bestuurssysteem biedt in beginsel volop gelegenheid tot behartiging en onderlinge afweging van de gemeenschappelijke en gedifferentieerde belangen van maatschappelijke groeperingen. Tevens biedt het systeem de kans dat het beleid door deze groeperingen en hun organisaties wordt aanvaard en gesteund. Het draagt daardoor bij tot consensus en stabiliteit. De betrokkenheid van de sociale partners bij de uitvoering van de sociale zekerheid heeft een positieve betekenis voor de ontwikkeling van het uitvoeringsbeleid. Dit gaat in het bijzonder op voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen, waarbij het immers niet alleen aankomt op een in juridisch opzicht zo zorgvuldig mogelijke toepassing van de regelingen, maar evenzeer op een zo goed mogelijke afstemming van het beleid op maatschappelijke situaties. De kennis van de bestuursleden van de arbeidsmarkt, de arbeidsomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden vergroot de kans op een verantwoorde en doeltreffende uitwerking en invulling van het beleid bij de uitvoering van ZW, WAO, AAW en WW in hoge mate. Daardoor is het ook mogelijk tijdig en adequaat te reageren op veranderingen in de maatschappelijke situatie, zoals de groei van de werkloosheid. Regering en parlement blijven echter de eerst verantwoordelijken - juridische en politiek - voor de beleidsvorming en voor de principes en hoofdlijnen van de beleidsuitvoering.

In principieel opzicht en uit een oogpunt van machtsverhoudingen wijkt de democratisch-corporatieve variant af van de **corporatistische variant**, die op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en een deel van de uitvoering van de sociale zekerheid van toepassing is. Kenmerkend voor het corporatisme is een zo grote mate van autonomie van maatschappelijke organisaties bij de vervulling van publiekrechtelijke taken, dat de politieke verantwoordelijkheid en controle geheel of grotendeels aan regering en parlement zijn ontvallen en politieke interventies machteloos zijn. Dit past niet in een democratisch staatsbestel. Bij de democratisch-corporatieve variant is er geen sprake van een grote mate van autonomie van de maatschappelijke organisaties, maar van samenwerking van deze organisaties met de overheid. In mijn model voor een democratisch-corporatieve organisatie heb ik bewust gekozen voor een drieledige samenstelling van de Raad van Bestuur en de besturen van de regionale uitvoeringsorganen, te weten uit: onafhankelijke leden respectievelijk een onafhankelijke voorzitter, werkgeversleden en werknemersleden, een uitsluitend uit onafhankelijke leden gevormde Raad van Toezicht, alsmede voor een aantal belangrijke bevoegdheden voor de Kroon of de Minister ten aanzien van de totale bestuurlijke organisatie. De **publiek-democratische variant** zou naar mijn mening wel als serieus alternatief overweging verdienen, al is in deze studie mijn voorkeur daar niet naar

uitgegaan. Op andere plaatsen en eerdere momenten heb ik wel een indruk gegeven van de mogelijkheden en voordelen van een publiek-democratisch bestuurssysteem, met name als de keuze op regionale en lokale uitvoering valt. Zo heb ik als argumenten voor ~~gemeentelijke~~ uitvoering van de sociale zekerheid genoemd: de ervaring van de gemeente met de uitvoering van de WWV, de ABW met haar rijks-groepsregelingen, de WSW; de verzorging van sociaal-cultureel werk, activiteiten voor culturele minderheden, huisvesting, diverse vormen van welzijnsbeleid, gezondheidszorg e.d.; activiteiten voor het bevorderen van bedrijvigheid en werkgelegenheid. Daarbij komen argumenten die het democratisch bestuur betreffen: de gemeentelijke uitvoering maakt in ons staatsrechtelijk bestel controle van bovenaf en van onderop betrekkelijk gemakkelijk. De uitvoering van de sociale zekerheid zou een gedecentraliseerde overheidstaak worden, waarbij een overzichtelijke verdeling van taken en bevoegdheden over rijk en gemeenten te maken zou zijn.

In plaats van gedecentraliseerde uitvoering zou ~~gedeconcentreerde~~ uitvoering van de sociale zekerheid een mogelijkheid zijn. Daarbij komt een rijksinstituut met daaronder ressorterende regionale uitvoeringsorganen in het beeld.¹³

In beide gevallen zouden vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers een belangrijke adviserende rol ten aanzien van de beleidsuitvoering op centraal en regionaal niveau kunnen vervullen. Door de werkgevers- en werknemersorganisaties slechts een adviserende en geen besturende, beslissende rol toe te bedelen, zou kunnen worden ontkomen aan het risico van te groot maatschappelijk tegenspel en daarmee aan stagnaties of ongewenste compromissen in de besluitvorming, alsmede aan pogingen tot vergroting van de eigen invloed.

De besturing van de sociale zekerheid zou minder kunnen worden gedomineerd door de grote belangen van de sociale partners over een breed terrein van arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden enzovoort, waardoor de besluitvorming binnen de bestuursorganen zou kunnen worden vertekend of vertraagd. De sociale partners zelf zouden vanuit een onafhankelijke positie hun invloed op de beleidsvorming en -uitvoering kunnen doen gelden, uitgaande van de specifieke belangen die zij hebben te verdedigen.

Samenvattend en concluderend breng ik als resultaat van mijn analyse onder de aandacht, dat vermeerdering van de politieke en maatschappelijke effectiviteit van de uitvoering van de sociale zekerheid vraagt om een grondige en consequente herziening van het bestuurlijke systeem van ten minste alle sociale verzekeringen. Te overwegen valt zowel een uitbreiding tot de gehele sociale zekerheid als een buiten beschouwing laten van de ziektekostenverzekeringen. Alles afwegend kies ik zelf op principiële en praktische gronden voor één bestuurssysteem voor alle sociale verzekeringen, dat zonodig gefaseerd tot stand zou kunnen komen. Bij deze keuze is de voorkeur voor de democratisch-corporatieve variant te ver-

dedigen door te wijzen op de grote, historisch en sociaal-politiek gewortelde betrokkenheid van de belangenorganisaties van werknemers en werkgevers bij het totale beleid inzake arbeid en inkomen, waaronder de sociale verzekeringen. Deze variant kan gestalte en gehalte krijgen door de instelling van zelfstandige bestuursorganen voor de uitvoering van de sociale verzekeringen: op landelijk niveau een Raad van Bestuur voor de Sociale Verzekering, geografisch gespreid regionale uitvoeringsorganen voor sociale dienstverlening aan de cliënten. Deze organen komen in de plaats van de thans bestaande landelijke, bedrijfstakgewijze en regionale bestuursorganen en administratiekantoren van de sociale verzekering.

De verantwoordelijkheid van de overheid voor de uitvoering van de sociale verzekering kan voldoende tot uitdrukking en gelding komen door middel van zeggenschap op het punt van regelgeving en toezicht op het bestuur, dat in overeenstemming met de wet en het algemeen belang behoort te zijn. Het toezicht berust op hoofdzaken bij de Kroon of de minister, in uitgewerkte vorm bij een uit onafhankelijke deskundigen samengestelde Raad van Toezicht voor de Sociale Verzekering.

Bij het kiezen voor het alternatief van één bestuurssysteem voor de gehele sociale zekerheid verdient de publiek-democratische variant overweging vanwege de grotere verantwoordelijkheid van de centrale en de gemeentelijke overheid. Dit alternatief zou de vorm kunnen krijgen van een gedeconcentreerde rijksdienst (een centrale dienst met regionale uitvoeringskantoren) of van territoriale decentralisatie (uitvoering door de gemeentebesturen).

Naar mijn indruk is een combinatie van een publiek-democratisch bestuurssysteem voor de uitvoering van de sociale overheidsvoorzieningen en een democratisch-corporatief bestuurssysteem voor de uitvoering van de sociale verzekeringen als realiseerbaar en werkbaar te verdedigen. Men benadert het alternatief van het ene bestuurssysteem tamelijk dicht, wanneer men in beide systemen dezelfde geografische schaal voor de uitvoering kiest, in het eerste geval door middel van intergemeentelijke samenwerking. Zelfs zijn gezamenlijke lokale kantoren mogelijk. Beide systemen opereren dan in dezelfde samenwerkingsgebieden die op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen worden ingesteld. De intergemeentelijke uitvoeringsorganen voor de sociale overheidsvoorzieningen en de regionale uitvoeringsorganen voor de sociale verzekeringen kunnen in dat kader gemakkelijk tot overleg komen en afspraken maken over de onderlinge afstemming van hun uitvoeringsbeleid. Voor een aantal zaken kunnen ook instellingen op andere gebieden, zoals de arbeidsvoorziening, de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening, bij het overleg en de coördinatie worden betrokken. Aldus kan een uitvoeringsorganisatie ontstaan, die de betrekkingen tussen bestuurders en cliënten in de sociale zekerheid optimaliseert, waarmee een belangrijke voorwaarde voor grotere bestuurbaarheid wordt vervuld.

7.6. Slotconclusie

In paragraaf 1.1. heb ik op basis van mijn probleemstelling aangaande doelmatige besturing met het oog op doeltreffendheid van beleid de volgende twee centrale vragen gesteld:

1. onder welke condities kan besturing een optimale bijdrage leveren tot de beheersing van het beleidsproces, opdat de vastgestelde beleidsdoeleinden in bevredigende mate worden verwezenlijkt?;
2. onder welke condities kan besturing een optimale bijdrage leveren tot de behartiging van de belangen van de cliënten, opdat hun situatie in bevredigende mate wordt gehandhaafd of verbeterd?

Op deze vragen heb ik op die plaats het hypothetische antwoord gegeven, dat voor de bevordering van de bestuurlijke efficiëntie en daardoor voor de vergroting van de politieke effectiviteit (eerste vraag) zowel als de maatschappelijke effectiviteit (tweede vraag) van het sociale-zekerheidsbeleid als voornaamste condities gelden:

- (a) een evenwichtige verdeling van bevoegdheden over enerzijds regering en parlement (beleidsvorming; wetgeving) en anderzijds gemeentebesturen en zelfstandige bestuursorganen (beleidsuitvoering; besturing) op basis van duidelijke regelgeving met werkbare beleidsmarges voor het bestuur;
- (b) een dynamisch, flexibel beleidsproces, gekenmerkt door voldoende communicatie tussen beleidsvormende en beleidsuitvoerende instanties en tussen bestuurders en cliënten, waarbij evaluatie van het uitvoeringsproces medebepalend is voor de verdere beleidsontwikkeling;
- (c) participatie van belanghebbenden, direct en/of indirect, in het beleidsproces c.q. in de besturing;
- (d) een sterk vereenvoudigde, voor de cliënten fysiek en sociaal toegankelijke uitvoeringsorganisatie;
- (e) een sterk vereenvoudigde wetgeving, die inzichtelijk is voor de cliënten en zonder veel complicaties kan worden uitgewerkt en toegepast.

Ik meen in mijn verkenning van beleid en bestuur op het gebied van de sociale zekerheid zoveel gegevens en inzichten te hebben aangedragen voor de verificatie van mijn antwoord, dat de hypothese daardoor in redelijke mate is bevestigd. De mate waarin aan de genoemde condities wordt voldaan is bepalend voor de mate van bestuurlijke efficiëntie en daardoor voor de bijdrage van de besturing tot de optimalisering van de politieke en maatschappelijke effectiviteit van het beleid.

In deze studie is naar voren gekomen, dat de bestaande bestuurlijke organisatie niet in voldoende mate aan deze condities voldoet en daardoor minder doelmatigheid bezit en minder bijdraagt aan de doeltreffendheid van beleid dan wenselijk is. In het bijzonder zijn in de hoofdstukken 4 en 5 voor die conclusie informatie en argumenten aangedragen. Voorstellen tot verandering van de bestuurlijke organisatie, die zijn beoordeeld in hoofdstuk 6, komen aan de gestelde voorwaarden tegemoet, maar naar mijn mening nog niet voldoende. Ook bij aanvaarding van die voorstellen zal de competentiestructuur te centralistisch en te onduidelijk blijven. Daarom heb ik in dit laatste hoofdstuk alternatieven ontwikkeld, die wel aan de gestelde condities (a) tot en met (d) beantwoorden.

Een knelpunt, dat niet wordt opgelost, is de gecompliceerdheid van de wetgeving. De oplossing zit trouwens niet in vergroting van de doelmatigheid van besturing, omdat die in dit verband juist de afhankelijke variabele is. Op dit punt zal de wetgever de condities voor doelmatige besturing moeten scheppen, dus aan de onder (e) gestelde voorwaarde moeten voldoen. Vereenvoudiging van wetgeving is hier het passende antwoord, dat onder meer samenvoeging van wetten tot een kleiner aantal en een minder gedetailleerde regelgeving per wet zou moeten behelzen.

Samenvatting

Probleemstelling

Dit boek is het resultaat van een studie naar de besturing van de sociale zekerheid in het kader van het openbaar bestuur en het overheidsbeleid. Hiermede wil ik antwoord geven op de vraag, welke organisatorische voorzieningen wenselijk en mogelijk zijn om de doelmatigheid van de besturing (bestuurlijke efficiëntie) te bevorderen en daardoor de doeltreffendheid van het sociale-zekerheidsbeleid (beleidseffectiviteit) te vergroten. Aanleiding tot het verrichten van deze studie is de actuele problematiek van de beheersbaarheid van de uitvoeringsprocessen en de kwaliteit van de dienstverlening in het kader van de sociale zekerheid bij de toegenomen omvang en complexiteit van de wetgeving en de bestuurlijke organisatie en de gestegen vraag naar uitkeringen, verstrekkingen en overige dienst- of hulpverlening. Daarmee verweven speelt het overigens al langer geldende vraagstuk van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden over maatschappelijke organisaties en de overheid een rol. Deze problemen samenvoegend, zie ik de bestuurbaarheid van de sociale zekerheid als het centrale probleem van deze studie.

Bestuurbaarheid is te beschouwen als de mate waarin de te besturen processen en structuren op het veld van de sociale zekerheid door het bestuur richtingbepalend kunnen worden beïnvloed, zodanig dat de doeltreffendheid van het beleid wordt bevorderd. De mate van bestuurbaarheid hangt af van het besturend vermogen van de organen die met besturing zijn belast, dat op zijn beurt een afhankelijke variabele is van een aantal interne en externe factoren.

Beleidseffectiviteit wordt door mij onderscheiden in maatschappelijke en politieke effectiviteit. **Maatschappelijke effectiviteit** is de mate waarin het beleid uiteindelijk gevolgen heeft voor de problemen van individuele burgers of groepen, dus de door hen gewenste veranderingen in hun probleemsituatie teweegbrengt. **Politieke effectiviteit** is de mate waarin het beleid bijdraagt tot de verwezenlijking van de in het politieke besluitvormingsproces geformuleerde doeleinden en de daarmee beoogde verandering in de probleemsituatie van de

doelgroep of leden daarvan. **Bestuurlijke efficiëntie** kan nu worden beschouwd als de bijdrage van het bestuur aan de bereikte effectiviteit van beleid naar haar onderscheiden vormen en aspecten.

Van de probleemstelling aangaande doelmatige besturing met het oog op de doeltreffendheid van beleid heb ik een tweetal centrale vragen afgeleid:

1. onder welke condities kan besturing een optimale bijdrage leveren tot de beheersing van het beleidsproces, opdat de vastgestelde beleidsdoeleinden in bevredigende mate worden verwezenlijkt?;
2. onder welke condities kan besturing een optimale bijdrage leveren tot de behartiging van de belangen van de cliënten, opdat hun situatie in bevredigende mate wordt gehandhaafd of verbeterd?

Visie op de uitvoering

In deze bestuurskundige verkenning van de sociale zekerheid gaat mijn aandacht in het bijzonder uit naar de uitvoering van de sociale-zekerheidswetten en de organisatie (structuren, processen) daarvan, zij het dat ik de uitvoering zie geplaatst in de totale bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid.

In de bestuurswetenschappen en de besturingspraktijk staan opvattingen over de functie van de beleidsuitvoering in het beleidsproces tegenover elkaar. Ik deel ze ideaal-typisch in twee categorieën in:

1. benaderingen die de nadruk leggen op centrale, volledige, gedetailleerde sturing van de beleidsuitvoering, ondersteund door stringente instructies, controle en sancties, die de beleidsuitvoerders een specifieke gedragslijn oplegt om de door de beleidsvormers gestelde doeleinden op de door hen bepaalde wijze te realiseren, samen te vatten als het centrale-sturingsmodel;
2. benaderingen die de sturing door de beleidsvormers beperkt zien tot het vaststellen van een referentiekader, dat met principes en randvoorwaarden richting geeft aan het beleid, maar aan de beleidsuitvoerders een zekere keuzevrijheid laat om het beoogde beleid te realiseren, samen te vatten als het oriëntatiemodel.

Het **oriëntatiemodel**, dat ik prefereer om dat het realistischer is dan het centrale-sturingsmodel, heeft als voornaamste variabelen:

1. vaststelling van doeleinden, prioriteiten, principes en randvoorwaarden voor de richting van het beleid, opgenomen in een wettelijke regeling, een plan of een ander beleidsprogramma op het beleidsvormingsniveau in communicatie met het uitvoeringsniveau;

2. uitwerking en concrete toepassing van het beleidsprogramma op beleidsuitvoeringsniveau volgens de aangegeven richting en in wisselwerking met verschillende actoren in het uitvoeringsproces;
3. terugkoppeling van ervaringen bij de uitvoering van het beleid, met name over de wijze van uitvoering, de resultaten van het beleid en gebleken maatschappelijke eisen en steun;
4. evaluatie van het gevoerde beleid door vergelijking van intenties en aanvaarding, instrumenten en effecten;
5. bijstelling van beleid op grond van evaluatie van het gevoerde beleid en vergelijking van alternatieven op het beleidsvormingsniveau in communicatie met het beleidsuitvoeringsniveau en belanghebbende burgers.

Uitvoering zie ik als een onderdeel van het beleidsproces, te onderscheiden in: uitwerking van beleid (nader invullen van vastgesteld beleid); toepassing van beleid (realiseren van vastgesteld en uitgewerkt beleid in concrete gevallen). Ik bepleit een type beleidsuitvoering, dat bestaat in het uitwerken van het vastgestelde beleid, maar met het oog op een adequate toepassing van het beleidsprogramma een zekere eigen ruimte heeft om de gestelde doeleinden te realiseren en door middel van terugkoppeling bijdraagt tot verdere beleidsontwikkeling. Ik noem dit type **strategische beleidsuitvoering**. De medewerking van cliënten en de bemiddelende rol van hun belangenorganisaties zijn belangrijke voorwaarden voor een bevredigende uitvoering van het beleid.

De bestaande uitvoeringsorganisatie

Onder **uitvoeringsorganisatie** versta ik het samenstel van bestuurlijke organen, die met de uitvoering van het sociale-zekerheidsbeleid zijn belast, alsmede de organisatiestructuur van die organen, hun plaats en functie in het totale relevante bestuursstelsel, hun beschikbare of verkrijgbare beleidsinstrumentarium en bevoegdheden en hun relaties met hun maatschappelijke omgeving.

De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid heeft altijd een **dualistisch karakter** behouden: overheidsorganen en organen van het bedrijfsleven treden naast elkaar op.

Deze organisatie vormt niet één bestuurlijk stelsel, maar valt uiteen in verschillende **systemen**: bedrijfsverenigingen; Sociale Verzekeringsbank en raden van arbeid; ziekenfondsen; gemeentebesturen; Sociale Verzekeringsraad; Ziekenfondsraad. In de meeste bestuurlijke organen zijn de organisaties van werkgevers en werknemers vertegenwoordigd. Via deelneming aan adviesorganen hebben deze organisaties ook invloed op de vorming van het beleid (de wetgeving).

Er zijn teveel organisaties, die bovendien gegroepeerd zijn naar wetten in plaats van naar cliënten, waardoor de toegankelijkheid gering is en er vaak wijzingen en overgangen nodig zijn. De organisatie is vaak bureaucratisch en technocratisch. De uitvoeringsprocessen zijn onvoldoende gecoördineerd. De relatie tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering vertoont tekorten, met name gebrek aan terugkoppeling. Er is geringe invloed van de cliënten op de uitvoering. Uitvoeringsinstanties komen door een beperkte taakopvatting niet altijd toe aan een behoorlijke sociale begeleiding. Door het grote aantal instanties wordt onvoldoende voldaan aan de eisen van bekendheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid.

Op het gebied van de sociale verzekering is het toezicht door de Sociale Verzekeringsraad en de Ziekenfondsraad te gering om van beheersingsmacht te kunnen spreken. De structuur van de uitvoering is corporatistisch van aard, waarbij de belangentegenstellingen worden overbrugd of geneutraliseerd door het gezamenlijk verdedigen van de verworven autonomie. De invloed van de overheid op de uitvoering is klein.

Uit een oogpunt van belangenbehartiging verdient een **regionale en/of lokale uitvoering** verre de voorkeur boven een bedrijfstakgewijze. Zo'n uitvoering biedt mogelijkheden voor meer persoonlijke contacten met de cliënten, daardoor een betere afstemming van de wetstoepassing en verdere hulp- en dienstverlening op hun situatie en perspectief en een intensiever samenwerking met lokale en regionale instellingen op andere gebieden. Overigens heeft ook lokale uitvoering niet overal tot optimale resultaten geleid.

Voornaamste conclusies

Mijn verkenning van de bestuurlijke organisatie en problemen van de sociale zekerheid heeft tot een groot aantal conclusies van verschillend gewicht geleid. De voornaamste noem ik, ter aanvulling op wat zojuist is opgemerkt, hieronder:

1. Beleidsuitvoering wordt ten onrechte dikwijls opgevat als louter concretisering van volledig vastgesteld beleid, dus als een mechanisch en lineair verlopend proces. Binnen de vastgestelde kaders en onder de conditie van een zekere beleidsvrijheid vindt tijdens de beleidsuitvoering in zekere mate voortzetting van de beleidsvorming plaats.
2. Het is dringend gewenst dat de ervaring en deskundigheid van de beleidsuitvoerders bij de evaluatie en bijstelling van het beleid vaker worden benut, alsmede bij de voorbereiding van nieuw of aanvullend beleid. Er is een te geringe systematische terugkoppeling van het beleidsuitvoeringsniveau naar het beleidsvormingsniveau.

3. De discrepanties tussen de regels of bedoelingen van de wetgeving en de praktijk van de uitvoering ligt niet altijd aan het gedrag van uitvoerders en/of cliënten, maar vaak ook aan de onvolkomenheid, onduidelijkheid of onuitvoerbaarheid van wettelijke regels, gebrekkige instrumenten en onvoldoende feedbackmechanismen.
4. Op het gevarieerde en wisselvallige gebied van de sociale zekerheid moet men bij het streven naar grotere beheersbaarheid zorgen voor op grondige kennis gefundeerde algemene probleemstellingen en beleidslijnen en voor de detaillering van het beleid werken aan meer flexibiliteit in de uitvoeringspraktijk. Men moet dus afzien van centralistische, hiërarchische beheersing van het totale beleidsproces; een deel van de beslissingen moet men nemen op decentraal niveau, waar de problemen zijn te overzien en te definiëren, beleidsalternatieven onderling zijn af te wegen en effecten waarneembaar zijn.
5. De bestuurlijke organisatie van de sociale zekerheid als geheel heeft niet het karakter van een interorganisationeel netwerk. Er is een duidelijk gebrek aan communicatie en coördinatie tussen de diverse uitvoeringsorganen. De informele instituties en personele unies nemen de plaats in van formele coördinerende organen.
6. De opvang en begeleiding van werklozen en arbeidsongeschikten is onnodig kostbaar en ondoelmatig door de verscheidenheid van instanties, dat hiermede is belast en de geringe mate van overleg en samenwerking daartussen.
7. De grote stijging van kosten van de sociale zekerheid is niet in de eerste plaats te wijten aan gebreken in de uitvoeringsstructuren en -processen, maar vooral aan de uitbreiding en verbetering van het stelsel, de wijze waarop de aanspraken zijn geregeld, de geïndexeerde verhogingen van de uitkeringen, de ontwikkeling van de geneeskundige voorzieningen, de groei van de werkloosheid en de relatieve toeneming van het aantal ouderen. Wel heeft de discoördinatie van de uitvoering negatieve effecten op het volume.
8. Als gevolg van de veelheid en veelsoortigheid van instanties, waarmee een burger gelijktijdig of opeenvolgend te maken kan krijgen, voldoet de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid niet aan de eisen van bekendheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid. Wenselijk is een zo gering mogelijke fysieke en sociale afstand, opdat cliënten voor ongeacht welke dienstverlening op één adres terecht kunnen en slechts voor meer specialistische dienstverlening naar een ander adres worden verwezen, bij voorkeur ook in hun eigen woonomgeving.
9. Bij de meeste uitvoeringsinstanties is de persoonlijke begeleiding, hetagogisch aspect van de dienstverlening, onvoldoende tot ontwikkeling gekomen. Toch zijn informerende, adviserende, motiverende, verwijzende en waarschuwendende activiteiten veelal nodig om te bevorderen, dat de cliënt zijn aanspraken

tot gelding brengt, aan de gestelde voorwaarden voldoet en actief tracht tot voor hem geschikte en verantwoorde oplossingen te komen.

10. De uitvoeringsorganen van de sociale zekerheid moeten op het publiek gerichte diensten zijn, die de juridische vaardigheden van de cliënten aanmoedigen en participatie op het micro- en mesoniveau mogelijk maken.
11. Gemeenten behoeven bij de uitvoering van sociale-zekerheidsregelingen in medebewind een grotere beleidsruimte. Voorwaarden zijn wel een consequente toepassing van de wetgeving, grotere verantwoordelijkheid voor financiële gevolgen van beleidsbeslissingen, en voldoende belangstelling van de zijde van het gemeentebestuur voor het werk en het functioneren van de gemeentelijke sociale instanties.
12. Er is door toegenomen regelgeving en bezuinigingsmaatregelen een gespannen verhouding tussen rijk en gemeenten ontstaan. Wat het rijk uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, volumebeleid en financieel beheer van de gemeenten verlangt is meer dan de gemeenten tot uitvoering kunnen of willen brengen. Pogingen tot beheersing van het uitvoeringsbeleid zullen daardoor averechtse effecten opleveren.
13. De status, functie en bevoegdheden van de toezichthoudende organen zijn niet duidelijk afgebakend van die van de uitvoeringsorganen. Dit komt mede doordat ze dezelfde of een vergelijkbare bestuurssamenstelling hebben als de uitvoeringsorganen en doordat ze onverenigbare functies (toezicht op en coördinatie van de uitvoering) moeten vervullen.
14. Een geschikte bestuurlijke organisatie voor de sociale zekerheid wordt gekenmerkt door politieke verantwoordelijkheid op hoofdlijnen, uitvoering door zelfstandige bestuursorganen, toezicht op de uitvoering door een onafhankelijk orgaan, coördinatie van de uitvoering door de uitvoeringsorganen zelf, uitvoering door één uitvoeringsorgaan per regio en communicatie tussen het beleidsvormingsniveau en het beleidsuitvoeringsniveau.

Een ontwerp voor een doelmatig bestuurssysteem

Het is zowel voor de horizontale als voor de verticale verbindingen tussen de vele organen binnen het bestuurlijke systeem van de sociale zekerheid dringend noodzakelijk, dat de **integratieve kaders** worden versterkt. Belangrijk is dat ten minste het gehele stelsel van wetten en organen van de sociale verzekeringen in één bestuurlijk subsysteem met een minimum aan communicatielijnen wordt samenge-

bracht. Eén minister moet voor dit gehele stelsel verantwoordelijk worden gesteld. Die verantwoordelijkheid betreft de totstandkoming, handhaving en eventueel wijziging van het stelsel, de financiering en financierbaarheid van de regelingen en het bestuurlijk systeem voor de uitvoering. De minister is verantwoordelijk voor de uitvoering volgens juridische, financiële en bestuurlijke kaders, die de wetgever heeft vastgesteld, maar niet voor de verdere uitwerking van het beleid, dus niet in details voor de concrete activiteiten ten behoeve van de cliënten. Binnen de gestelde kaders ligt de verantwoordelijkheid voor het optimaliseren van de politieke en maatschappelijke effectiviteit via efficiënte uitvoering bij de uitvoeringsorganen zelf.

Het toezicht moet worden opgedragen aan een **Raad van Toezicht voor de Sociale Verzekering**, die is samengesteld uit een aantal onafhankelijke deskundigen, benoemd door de Kroon. Deze neemt de toezichthoudende functies van de Sociale Verzekeringsraad, de Ziekenfondsraad en de Sociale Verzekeringsbank over. De Raad van Toezicht bevordert dat de uitvoering plaatsvindt overeenkomstig de vastgestelde juridische, financiële en bestuurlijke kaders. Hij behoeft zich echter niet te bemoeien met de toepassing van de regelingen in individuele gevallen.

De Raad van Toezicht zal duidelijker dan thans de SVR en de ZFR zijn adviserende taak moeten richten op de uitvoeringsaspecten (organisatie, administratie, uitvoerbaarheid, effectiviteit) van voorgenomen wettelijke of bestuurlijke maatregelen van de overheid. De sociaal-politieke advisering dient geheel bij de Sociaal-Economische Raad te blijven.

De coördinatie tussen de uitvoeringsorganen is een taak van de uitvoeringsorganen zelf. Binnen de uitvoeringsorganisatie moet voor de macrosturing en landelijke bundeling van een aantal taken een **Raad van Bestuur voor de Sociale Verzekering** komen. Deze moet worden samengesteld uit onafhankelijke leden, werkgeversvertegenwoordigers en werknemersvertegenwoordigers, voor het merendeel gerecruteerd uit de besturen van de (regionale) uitvoeringsorganen. Met het oog op de vereiste coördinatie en consistentie van beleid draagt de Raad van Bestuur de collegiale verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het gehele stelsel van sociale verzekeringen. Denkbaar is echter dat onder zijn leiding en verantwoordelijkheid bestuurscommissies op meer gespecialiseerde wijze het beleid ten aanzien van onderdelen van het stelsel voorbereiden of uitwerken en adviescommissies steun geven aan beleidsinvulling ten aanzien van sectoren van het bedrijfs- en beroepsleven.

De Raad van Bestuur zou beperkte bevoegdheden hebben voor regelgeving ten opzichte van de uitvoering (onder goedkeuring van de minister), het uitvoeringsbeleid ontwikkelen, het werk van de uitvoeringsorganen coördineren en ondersteu-

nen, de sociale fondsen besturen en beheren en zorgen voor beheersfuncties als huisvesting, automatisering en personeelsvoorziening voor alle uitvoeringsorganen.

Een consequente bestuurlijke verandering impliceert de oprichting van **regionale uitvoeringsorganen** met door de wetgever toegekende volledige bevoegdheid om de sociale-verzekeringsregelingen in samenwerking met de Raad van Bestuur uit te voeren. De bedrijfsverenigingen, de Sociale Verzekeringsbank, de raden van arbeid, de ziekenfondsen, de Gemeenschappelijke Medische Dienst en het Gemeenschappelijk Administratiekantoor gaan in de regionale organen op. Lokale bijkantoren behandelen in contact met de cliënten een aantal zaken, met name in de informatieve en administratieve sfeer. De besturen van de regionale organen worden samengesteld uit werkgeversvertegenwoordigers, werknemersvertegenwoordigers en een onafhankelijke voorzitter. Elk regionaal orgaan wordt geadviseerd door een adviescollege, samengesteld uit representanten van verschillende belanghebbende groeperingen, onder wie cliënten, personeel en professionele medewerkers uit de gezondheids- en welzijnszorg.

Bij regionale en lokale uitvoering is de afstand tussen uitvoeringsorganen en cliënten zo gering mogelijk en is het gemakkelijker relaties te leggen met andere instanties. De wetstoepassing zal gepaard moeten gaan met een open, democratische interactie met de cliënten op basis van een emancipatorische dienstverlening.

Samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties op het terrein van de sociale zekerheid ligt voor de hand. Bij de institutionalisering daarvan in bestuurlijke structuren is een keuze denkbaar uit een publiek-democratische variant (besturing via overheidsorganen met maatschappelijke organisaties in een adviserende rol), een corporatistische variant (besturing door maatschappelijke organisaties op basis van wetgeving en onder toezicht van de overheid) en een democratisch-corporatieve variant (besturing onder eindverantwoordelijkheid van de overheid op hoofdlijnen, maar uitvoering door maatschappelijke organisaties). De gedachten over een Raad van Toezicht, een Raad van Bestuur en regionale uitvoeringsorganen passen in de **democratisch-corporatieve variant**. Dit bestuursstelsel bevat in beginsel volop mogelijkheden tot behartiging en onderlinge afweging van de gemeenschappelijke en gedifferentieerde belangen van maatschappelijke groeperingen. Tevens biedt het stelsel de kans dat het beleid door deze groeperingen en hun organisaties wordt aanvaard en gesteund.

De **publiek-democratische** variant verdient als serieus alternatief overweging. De uitvoering zou als gedecentraliseerde overheidstaak door de gemeenten kunnen geschieden of gedeconcentreerd via regionale diensten van een rijksinstituut.

Een combinatie van een publiek-democratisch bestuurssysteem voor de uitvoering van de sociale overheidsvoorzieningen en een democratisch-corporatief bestuurs-systeem voor de uitvoering van de sociale verzekeringen is als een realiseerbaar en werkbaar alternatief te verdedigen. Men zou dezelfde geografische schaal en gezamenlijke lokale kantoren kunnen kiezen, alsmede afspraken kunnen maken over de onderlinge afstemming van het uitvoeringsbeleid. Aldus kan een uitvoeringsorganisatie ontstaan, die de betrekkingen tussen bestuurders en cliënten optimaliseert, waarmee een belangrijke voorwaarde voor grotere bestuurbaarheid wordt vervuld.

Summary

Problem definition

This book is the result of a study on the management of social security within the framework of public administration and government policy. With this book it is aimed to give an answer to the question which organizational provisions are desirable and possible to improve the efficiency of management (administrative efficiency) and by that to increase the effectiveness of social security policy (policy effectiveness).

This study is actuated by the current issues on the controllability of the executing processes and on the quality of services in the field of social security in a time where legislation and administrative organization are gathering volume and claims on benefits in cash and in kind and on other provisions on rendering services and assistance are growing. In relation with these issues the prevailing problem of allocation of tasks, responsibilities and competences amongst socio-economic organizations and government also plays a roll. When linking up these issues I find the manageability of social security the central problem of this study.

Manageability is to be considered the extent to which processes and structures to be managed in the field of social security can indication-determinant be influenced by management, in such way that the effectiveness of policy is increased. The decree of manageability depends on the administrative ability of the institutions charged with management, which on its turn is a depending variable of a number of internal and external factors.

In respect of effectiveness of policy I distinguish societal and political effectiveness. Societal effectiveness is the extent to which policy ultimately affects the problem of individual citizens or of certain categories of citizens, that is to say that thus desired changes in their problem situation are brought about. Political effectiveness is the extent to which policy contributes to the realization of the objects formulated in the political decision making process and of the alterations aimed by those objects regarding the problem situation of the goal-group or members thereof. Administrative efficiency can now be considered as a contribution of management to the attained effectiveness of policy in its respective forms and aspects.

Vision on the execution

In this administrative scientific survey attention is in particular paid to the execution of the social security schemes and their organization (structures, processes), though I consider the execution incorporated in the total administrative organization of social security.

In administrative sciences and administrative practice the ideas on the function of policy execution in the policy process are opposite. I divide them roughly into two categories:

1. approaches emphasizing central, complete, detailed steering of policy execution, supported by stringent instructions, control and sanctions, which imposes a specific line of conduct on the policy executives to realize the goals set by the policy makers in a certain prescribed manner, summarized as the central steering model;
2. approaches which find the steering by policy makers limited to the determination of a frame of reference which fixes the trend for policy through principles and circumscriptions, but leaves a certain freedom of choice to the policy executives how to realize the policy aimed, summarized as the orientation model.

This orientation model, which I prefer because it is more realistic than the central steering model, has as principle variables:

- a. determination of goals, priorities, principles and circumscriptions for the direction of policy, incorporated in a statutory regulation, a plan or another policy program on policy making level in communication with the execution level;
- b. elaboration and concrete application of the policy program on policy execution in accordance to the lines sketched and in interaction with different actores in the execution process;
- c. feedback of experiences in the execution of policy, in particular on the procedure of execution, the results of policy and established societal demands and supports;
- d. evaluation of the policy pursued by comparison of intentions and acception, instruments and effects;
- e. adjustment of policy on account of evaluation of the policy pursued and comparison of alternatives on policy making level in communication with the policy execution level and citizens concerned.

Curriculum vitae

Na uitgebreid lager onderwijs te hebben ontvangen volgde de auteur eerst een kantooropleiding en naderhand cursussen op het gebied van maatschappelijk werk, sociale wetgeving, staatsinrichting en economie. Vervolgens studeerde hij sociale wetenschappen (hoofdvak sociologie) aan de Rijksuniversiteit te Leiden. Op basis van zijn wetenschappelijke studies specialiseerde hij zich in vraagstukken van overheidsbeleid, openbaar bestuur en sociaal-economische belangenbehartiging.

Tijdens zijn tot dusver veertigjarige beroepsloopbaan was de auteur werkzaam in middelbare en hogere functies bij het Gemeenschappelijk Administratiekantoor, vroegere bonden van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen, de Raad voor het Midden- en Kleinbedrijf, de Sociaal-Economische Raad en het vroegere Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Thans is zijn functie die van plaatsvervangend directeur-generaal voor sociale zekerheid bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Hij publiceerde verscheidene artikelen over onderwerpen betreffende arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, midden- en kleinbedrijf, arbeidsmarkt en sociale zekerheid.

Main conclusions

1. Policy execution is often unjustly understood as sheer concretion of fully determined policy, so as a mechanic and linear running process. Within the determined frames and conditional upon a certain policy freedom, in the course of policy execution the continuation of policy making takes places to a certain extent.
2. It is urgently required that experience and expertise of the policy executives are utilized more often regarding the evaluation and adjustment of policy, as well when developing new or complementary policy. The systematic feedback of policy execution to policy making level is but little.
3. The conduct of executives and/or clients is not always the cause of the discrepancies between the regulations or intentions of legislation and practice, but often the imperfection, obscurity or unenforceability of statutory regulations, defective instruments and insufficient feedback mechanisms are also to blame.
4. In the varying and changeable field of social security one should, when endeavouring a greater control, see to general problem definitions and policy lines based on profound knowledge and in respect of detailing policy work on more flexibility in the executive practice. One should thus sustain from centralistic, hierarchical control of the total policy process; part of the decisions should be taken on decentral level, where the problems are surveyable and definable, policy alternatives can be mutually considered and where effects are visible.
5. The administrative organization of social security as a whole does not have the character of an interorganizational network. There is a clear shortcoming of communication and coordination between the various executive bodies. The informal institutions and personal unions take the place of formal coordinating organizations.
6. The assistance and attendance to unemployed and disabled persons are unnecessarily expensive and inefficient as a result of the diversity of institutions concerned and of the small measure of mutual consultation and cooperation between these institutions.
7. The considerable rising of the costs of social security is not in the first instance to be blamed to the defects in the executive structures and processes, but in particular to the extension and improvement of the system, the manner in which claims are established, the indexed increasements of benefits, the development of medical provisions, the growth of unemployment and the relative increase of the number of elderly. Yet, the discoordination of the execution has negative effects on the volume.

8. As a result of the multiplicity of bodies with which the civilians may have to deal with, simultaneously or successively, the executive organization of social security does not satisfy the requirements of familiarity, attainability and accessibility. In order that clients can irrespective the kind of service, be served at one address and are only referred to an other address for more specialized service, preferable in their own living-surroundings as well, a physical and social distance would be desirable.
9. At most executive bodies the personal attendance, the agogic aspect of service, has insufficient been developed.
Yet informative, consultative, motivative, referring and warning activities are as a rule necessary to stimulate that clients benefit their rights, fulfill the conditions set and actively try to achieve solutions which are appropriate and justified for them.
10. The executive organizations of social security must be client orientated services, who encourage the juridical abilities of the clients and who make participation on micro- and meso-level possible.
11. At the execution of social security regulations in self-government the municipalities require a wider policy margin. Yet, conditions are a consequent application of legislation, a larger responsibility for financial consequences of policy decisions, and sufficient interest from the part of the local authorities in respect of the work and the functioning of the local social bodies.
12. Increase of regulations and economizing measures have created strained relations between government and local authorities. What the government from the the point of view of legal security and of equality of rights requires from the municipalities is more than those are able or are willing to execute. This means that attempts to control the execution policy will be counterproductive.
13. The status, function and competences of the superintending institutions are not as clear-cut as those of the executive institutions. The fact that the boards of superintending institutions have the same composition as those of the executive institutions or a comparable one, as well as the fact that superintending institutions must fulfill incompatible functions (superintendence and coordination of the execution) have contributed to this.
14. An adequate administrative organization on social security is characterized by political responsibility on the main lines, execution by independant administrative corporations, super-intendence on the execution by an independant institution, coordination of the execution by the executive institutions themselves, execution by one executive institution per regio and communication between policy making level and policy executing level.

Noten

Noten bij hoofdstuk 1

1. J.B.D. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam 1983, p. 74.
2. J.A.M. Maarse, *De uitvoering van beleid*, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn 1978, p. 125.
3. A. Hoogerwerf, *Effecten van overheidsbeleid*, in: *Beleid & Maatschappij* 1977/11, p. 303.
4. U. Rosenthal, *Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit - Twents effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende*, in: *Beleid & Maatschappij* 1979/11, p. 338.
5. J.B.D. Simonis, t.a.p., p. 79.
6. C.J.M. Schuyt, *Problemen van wetgeving*, in: *Beleid & Maatschappij* 1977, pp. 216-217.
7. U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, *Openbaar bestuur - organisatie, beleid en politieke omgeving* (3e druk), Alphen aan den Rijn 1984, p. 219.
8. B. de Goede, *Beeld van het Nederlands bestuursrecht* (4e druk, bewerkt door H. van den Brink), 's-Gravenhage 1984.
9. V. Halberstadt, *Naar een economische theorie van de publieke sector*, in: *Openbare Uitgaven*, 1976, pp. 194-199.
10. G.M.J. Veldkamp, *De didactiek van de sociale zekerheid*. (Rede bij de aanvaarding van het ambt van buitengewoon hoogleraar in de leer van de sociale zekerheid), Tilburg 1984, p. 24.
11. J. van den Doel, *Democratie en welvaartstheorie; een inleiding in nieuwe politieke economie*, Alphen aan den Rijn 1978.
12. A. van Braam, *Staatsbestuur als object van sociologie*, in: A. van Braam (red.), *Sociologie van het staatsbestuur*, 1e deel, 1969, p. 16.
13. J.A.A. van Doorn en C.J. Lammers, *Moderne sociologie; een systematische inleiding*, Utrecht/Antwerpen, 14e druk, 1979, pp. 52-54, 95-96, 105-108, 124, 147, 177, 252-254.
14. Van Dale, *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, 10e druk, bewerkt door C. Kruyskamp, 1976, p. 2266.
15. J.G.F.M. van Kessel, *Sociale zekerheid en recht* (oratie Universiteit van Amsterdam, Deventer 1985, p. 9.
16. William Beveridge, *Social insurance and allied services*, London 1942, p. 120.
17. A.L. den Broeder, *Locale uitvoering van de sociale zekerheid als alternatief*, in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1981/6, pp. 441-442.
18. W.H.J. Reynaerts, *De leer der arbeidsverhoudingen, een inleidend overzicht*, in: W.H.J. Reynaerts en A.G. Nagelkerke, *Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk*, deel 1, Leiden/Antwerpen 1982, p. 16.
19. W.H.J. Reynaerts, t.a.p., pp. 84-85.
20. W.H.J. Reynaerts, *Sociale zekerheid*, in: W.H.J. Reynaerts (red.), *Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk*, deel 2, Leiden/Antwerpen 1983, pp. 272-311.
21. W.H.J. Reynaerts, t.a.p., pp. 275-278.

22. A.Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A.Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978, pp. 44-47.
23. B. de Goede, t.a.p., pp. 53, 59-61.
24. A. Mast, Overzicht van het Belgisch administratief recht, (8e druk), Gent/Leuven 1981, p. 540.
25. J.A.M. Maarse, De uitvoering van beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), t.a.p., p. 127-128.
26. A. Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A. Hoogerwerf (red.), t.a.p., pp. 41-42.
27. H.A. Becker, Over sociologen en beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), Beleid belicht, Alphen a/d Rijn 1972, p. 26.
28. B.G. Zandstra-Andela, Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, p. 250.
29. A. Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A. Hoogerwerf (red.), t.a.p., p. 49.
30. J.A.A. van Doorn en C.J. Lammers, t.a.p., pp. 79-82.
31. A. Etzioni, Toward a theory of societal guidance, in: The American Journal of Sociology 1967/68, pp. 173-187.
32. J.A.M. Maarse, De uitvoering van beleid, in: A.Hoogerwerf (red.), t.a.p., pp. 132-137.
33. U.Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, t.a.p., p. 217.
34. A.Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A.Hoogerwerf (red.), t.a.p., p. 50.
35. A.M. Donner, Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch gebied? - preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht, Haarlem 1960, p. 7.
36. G.P.A. Braam, Invloed van pressiegroepen en actiegroepen, in: A.Hoogerwerf (red.), t.a.p., pp. 218-220.
37. A.Hoogerwerf, Politiek in beweging - een bundel politicologische opstellen, Alphen aan den Rijn 1971, pp. 90-91.
38. P.J. van Wijngaarden, Verzorgingsstaat en collectieve actie van uitkeringsgerechtigden, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1985/1, pp. 61-62.
39. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid, 's-Gravenhage 1976.
40. G.P.A. Braam, t.a.p., p. 221.
41. J. van Putten, Adviesorganen, in: A.Hoogerwerf (red.), t.a.p., pp. 245.
42. J.J.J. van Dijck en L. Fuser, Maatschappelijke belangenbehartiging in de beleidsvorming van de overheid, in: A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal (red.), Netwerken rond het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1984, pp. 127-128.
43. W.H.J. Reynaerts, Arbeidsverhoudingen in Nederland, in: W.H.J. Reynaerts en A.G. Nagelkerke, Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk, deel 1, pp. 78-81.
44. W.H.J. Reynaerts, Sociale zekerheid, in: W.H.J. Reynaerts (red.), Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk, deel 2, p. 275.
45. M. Oosting, Inspraak en overheidsbeleid, in: A. Hoogerwerf (red.), t.a.p., pp. 200-201.
46. Leni Jansen, Cliëntenparticipatie en GSD: een paradox? in: Sociaal Bestek 1984/18, pp. 392-395.
47. U. Rosenthal, M.P.C.M. van Schendelen en A.B. Ringeling, t.a.p., p. 121, 135.
48. Kees Schuyt, Kees Groenendijk en Ben Sloot, De weg naar het recht, Deventer 1976, p. 358.
49. B.C. Filet, Kortsluiting met de bureaucratie, Alphen a/d Rijn 1974, p. 21.
50. L. de Jong, Bestuur en publiek, Alphen a/d Rijn 1974, p. 21.
51. J.J.A. Thomassen, Burgers in twee gedaanten, in: Beleid & Maatschappij 1979/1, pp. 42-44.
52. A.Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A.Hoogerwerf (red.), t.a.p., pp. 49-50.

53. J.A.M.Maarse, De uitvoering van beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), t.a.p., pp. 124, 127-128.
54. N.Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft - Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln 1966, pp. 86 e.v.
55. J.A.M.Maarse, Enkele aspecten van de uitvoering van beleid, in: Beleid & Maatschappij 1979/5, pp. 115-117.
56. P.Glasbergen, Beleidsuitvoering als probleem - oorzaken en perspectieven, in: Bestuurswetenschappen 1982/5, p. 324.
57. J.Pressman, F.Rabinovitz and M.Rein, Guidelines: a plethora of forms, authors and functions, in: Policy Sciences 1976, p. 400.
58. J.W.A. van Dijk en J.H.Hegeman, Invoeren van beleid, in: Beleid & Maatschappij 1983/9, pp. 241-242.
59. A.F.Leemans, Het bepalen van het overheidsbeleid, in: A.Hoogerwerf (red.), t.a.p., p. 8.
60. I.Th.M.Snellen, Planning en openbaar bestuur in de verzorgingsstaat - een confrontatie van staatsrecht en beleidswetenschap, in: P.Thoenes e.a., Benaderingen van planning, vier preadviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur, publikatie V 22 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1980, pp. 71-74.
61. R.Mayntz, Die Implementation politischer Programme - theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 1977/1, p.51.
62. R.Mayntz u.a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik - empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und der Gewässerschutzes, Wiesbaden 1978, p.XV.
63. E.Bardach, The implementation game: what happens after a bill has become a law? Cambridge/London 1977, p. 250.
64. A.B.Ringeling, Beleid en wetgeving, in: Beleid & Maatschappij 1977/7-8, pp. 217-218.
65. P.Glasbergen, t.a.p., p. 325.
66. P.Glasbergen, t.a.p., pp. 327-336.
67. J.G.P.Rieken, t.a.p., pp. 226-231.
68. P.den Hoed, Visies op besturing in de verzorgingsstaat - eenheid en verscheidenheid, in: Beleid & Maatschappij 1979/11, pp. 321-326.
69. J.B.D.Simonis, t.a.p., pp. 10, 83.
70. J.B.D.Simonis, t.a.p., pp. 84-94.
71. P.Berman, Thinking about programmed and adaptive implementation - matching strategies to a situation, in: H.M.Ingram and D.E. Mann (eds.), Why policies succeed or fail, London 1980, chapter 8.
72. J.B.D.Simonis, t.a.p., pp. 96-97.
73. M.A.Scheirer, Program implementation - the organizational context, London 1981.
74. A.M.J.Kreukels, Planning, 's-Gravenhage 1979, p.99.
75. P.Berman, The study of macro- and micro-implementation, in: Public Policy 1978/2, pp. 157-184.

Noten bij hoofdstuk 2

1. P. Glasbergen, Visies op beleid - Sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid, Amsterdam 1984, pp. 21-22.
2. A. Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978, pp. 49-50.
3. P. Glasbergen, t.a.p., p. 23.
4. A. Hoogerwerf, Het beleidsproces, in: A. Hoogerwerf (red.), t.a.p., p. 47.

5. H.D. van Wijk, Hoofdstukken van administratief recht, 5e druk, bewerkt door W. Konijnenbelt, 's-Gravenhage 1984, pp. 128-130.
6. J. Mannoury, Hoofdtrekken van de sociale verzekering, Alphen aan den Rijn 1967, p. 21.
7. G.M.J. Veldkamp, Schets van de leer van de sociale zekerheid, Deventer 1984, p. 83.
8. W.H. Beveridge, Social insurances and allied services, London 1942.
9. G.M.J. Veldkamp, t.a.p., p. 100.
10. H.L. Wilensky en C. Lebeaux, Industrial society and social welfare, New York 1965, pp. 138-139.
11. P. Hall, The social services of modern England, London 1952, p. 15.
12. J.W. de Beus, Oorsprong en wederkeer van de liberalen, in: J.W. de Beus en J.J.A. van Doorn (red.), De interventiestaat, Meppel 1984, pp. 9-24.
13. P.B. Lehning, Socialisten tussen plan en macht, in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn, t.a.p., pp. 52-87.
14. P. Thoenes, De elite in de verzorgingsstaat, Leiden 1962, p. 131.
15. J.A.A. van Doorn, De verzorgingsstaat in de praktijk, in: J.J.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.), De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1978, pp. 17-46.
16. H.L. Wilensky, The welfare state and equality, Berkeley 1975, pp. 47-69, 151.
17. F.W.M. Hol, (On)zekerheid in een stelsel van sociale zekerheid, in: G.M.J. Veldkamp, Ombuigingen in de sociale zekerheid, Deventer 1983, p. 165.
18. W.H.J. Reynaerts, Sociale zekerheid, in: W.H.J. Reynaerts (red.), Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk, deel 2, Leiden/Antwerpen 1983, pp. 277-278.
19. L.J.C.M. Le Blanc, Op weg naar een economische theorie van de sociale zekerheid, Leiden 1978, pp. 72-79 en 99-101 (gestencilde uitgave).
20. C.J. Weeda, Dynamiek in leefvormen, in: Ph.A. Idenburg (red.), De nadagen van de verzorgingsstaat - Kansen en perspectieven voor morgen, Amsterdam 1983, pp. 79-80 en 86.
21. F.W.M. Hol, t.a.p., p. 170.
22. J. van den Doel, Parasitair gedrag in de beleidsvorming - een economisch gezichtspunt, in: Beleid & Maatschappij 1975/2, pp. 59-71.
23. J.C.M. Kerver en F. Roemers, Het inkomensbeleid van de overheid, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978, p. 319.
24. J. Mannoury, t.a.p., p. 9.
25. R.A.F. de Guasco, R.H. van der Meer, J.A. Huij en D. Baars, Het sociaal zekerheidsrecht in Nederland, Alphen aan den Rijn 1979 (2e druk), p. 363.
26. A.L. den Broeder, Sociale zekerheid - arbeidsmarkt - onderneming, in: P. van Berkel, J.A.P. van Hoof en H.G. Schütte, Sociale zekerheid in de maak - sociale zekerheid en onderneming in wisselwerking, Leiden 1984, pp. 144-149.
27. Artikel 4, lid 2 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie bepaalt: Van de leden worden ten minste tweederden benoemd door de door Ons aan te wijzen organisaties van ondernemers en van werknemers en de overige door Ons. Voor aanwijzing komen slechts in aanmerking naar Ons oordeel algemeen erkende centrale en andere representatieve organisaties van ondernemers en naar Ons oordeel algemeen erkende centrale organisaties van werknemers.
28. A. Peper, Ter inleiding, in: A. Peper (red.), De Sociaal-Economische Raad - problemen en toekomst, 's-Gravenhage 1981, p. 4.
29. A.L. den Broeder, Belangenconfrontatie in de SER, in: A. Peper (red.), t.a.p., p. 64.

30. H.D.van Wijk, Hoofdstukken van administratief recht, 5e druk, bewerkt door W. Konijnenbelt, 's-Gravenhage 1984, p. 133.
31. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Beleidsgerichte toekomstverkenning, 's-Gravenhage 1983, p. 307.
32. H.D.van Wijk, t.a.p., p. 311.
33. H.D.van Wijk, t.a.p., p. 324.
34. B. de Goede, Beeld van het Nederlands bestuursrecht, 4e druk, bewerkt door H. van den Brink, 's-Gravenhage 1983, pp. 51-53.
35. B. de Goede, t.a.p., pp. 59-60, 63-64.
36. J. in 't Veld, Beginselen van behoorlijk bestuur, 2e druk, Zwolle 1979, pp. 59-103, 42-43.
37. W.H.J. Reynaerts, t.a.p., p. 288.
38. A. Peper, Machtsverhoudingen in en institutionele structuur van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, rapport voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1980, pp. 17-46.
39. W.H.J. Reynaerts, t.a.p., p. 276.
40. E.J. Kolb, A framework for political analysis, Englewood Cliffs 1978, pp. 23/24.
41. W.H.J. Reynaerts, t.a.p., p. 277.
42. A.F. van Zweeden, Sociale wrijving, Alphen aan den Rijn 1980, p. 170.

Noten bij hoofdstuk 3

1. J.A.M.Maarse, De uitvoering van beleid, in: A.Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn, p. 125.
2. C.M.van den Hoff en R. de Groot (Instituut voor Bestuurswetenschappen), Zelfstandige bestuursorganen - achtergrondstudie Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, nr. 5, deel 2, 's-Gravenhage 1981, pp. 22-26.
3. M.Scheltens, Bestuursrecht en bestuursmogelijkheid, Deventer 1977, p. 16.
4. C.W. van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht (elfde druk) bewerkt door A.M. Donner, Zwolle 1983, pp. 525-530.
5. D.W.P. Ruiter, Centralisatie en decentralisatie, in: A.Hoogerwerf (red.), t.a.p., p. 356.
6. M.R.van Gils, De organisatie van organisaties - aspecten van interorganisatiete samenwerking, in: M & O 1978/1, p. 25.
7. J.Kooiman, Netwerken en hun strategieën, in: R.J.L.Noordhoek e.a., Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel I, 's-Gravenhage 1984, pp. 16-17.
8. J.L.Metcalf, Organizational strategies and interorganizational networks, in: Human Relations 1976, pp. 327-343.
9. J.W.Ganzevoort, R.J.A.van Gent, T.J.Nathans en R.J.L.Noordhoek, Het sociale-zekerheidsnetwerk, voor wiens zekerheid? in: R.J.L.Noordhoek e.a., t.a.p., pp. 28-29.
10. F.G.van den Heuvel en R.J.L.Noordhoek, Drie beleidsterreinen, overeenkomsten en verschillen, in: R.J.L.Noordhoek e.a., p. 107.
11. A.J.G.M.Bekke, De bruikbaarheid van de netwerkbenadering, in: L.Lamers e.a., Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel II, 's-Gravenhage 1984, p. 32.
12. J.W.Ganzevoort e.a., t.a.p., pp. 30-43.
13. F.G.van den Heuvel en R.J.L.Noordhoek, t.a.p., pp. 101-102.
14. J.W.Ganzevoort e.a., t.a.p., pp. 49-52.
15. M.van der Weele, De bestuurlijke organisatie van de sociale verzekerings - wetenschap of belangenstrijd? in: Sociaal Maandblad Arbeid 1981, pp. 323-328.

16. J.J.M.Veraart, Bedrijfsorganisatorische aspecten der sociale verzekering, Utrecht 1950.
17. J.J.M. Veraart, t.a.p., p. 16.
18. Sociale zekerheid, rapport van de commissie ingesteld bij beschikking van de Minister van Sociale Zaken van 26 maart 1943, met de opdracht, algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland, 's-Gravenhage 1945, deel II.
19. J.Mannoury, t.a.p., pp. 186-187.
20. J.Mannoury, t.a.p., p. 183.
21. Staatssecretaris L. de Graaf van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Adviesaanvraag over de toekomstige positie van de raden van arbeid, 's-Gravenhage 4 april 1985.
22. J.J.J.van Dijck e.a. (Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek IVA), Naar een gemeentelijke sociale dienst nieuwe stijl, Tilburg 1979, pp. 18-20.
23. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Sociale zekerheid gelokaliseerd, Groene reeks nr.55, 's-Gravenhage 1981, p. 16-17.
24. J.Mannoury, t.a.p., p. 190.

Noten bij hoofdstuk 4

1. C.A.Grünwald en D.van der Meer, De beheersing van de kosten van de collectieve sector als beleidsvraagstuk: de bijdrage van de wetenschap, in: Bestuurswetenschappen 1984/7, p.417.
2. F.A.J.van den Bosch en C.Petersen, Arbeidsmarkt en sociale zekerheid; ontwikkelingen en interacties in: Economisch-Statistische Berichten 1984/3476, p.938.
3. C.K.F.Nieuwenburg, Koppelingsmechanismen en collectieve uitgaven, in: G.M.J. Veldkamp (red.), De economie en het sociale-zekerheidsbeleid, Deventer 1980, pp. 77-92.
4. A.L.den Broeder, Sociale zekerheid - arbeidsmarkt - onderneming, in: P.van Berkel, J.A.P.van Hoof en H.G.Schütte (red.), Sociale zekerheid in de maak, Leiden 1984, pp. 128-129.
5. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiële nota sociale zekerheid 1986, 's-Gravenhage 1985.
6. F.A.J.van den Bosch en C.Petersen, t.a.p., p.936.
7. L.Aarts, H.Bruinsma, H.Emanuel, J.P.Hop, Ph.de Jong, B.M.S.van Praag, Determinanten van WAO-toetreding, in: F.A.J.van den Bosch en C.Petersen (red.), Economie en sociale zekerheid, Deventer 1983, pp. 121-137.
8. F.A.J.van den Bosch en C.Petersen, De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO, in: Economisch-Statistische Berichten 1980/3238.
9. Centraal Bureau voor de Statistiek, Prognose van de bevolking van Nederland na 1980, 's-Gravenhage 1982.
10. Sociaal en Cultureel Planbureau, Collectieve uitgaven en demografische ontwikkelingen 1980-2030, Rijswijk 1984.
11. H.G.de Gier, Oude en nieuwe groepen die aanspraak (gaan) maken op sociale zekerheid, in: P.van Berkel, J.A.P.van Hoof, H.G.Schütte (red.), t.a.p., pp. 86-89, 92.
12. G.den Broeder en J.A.M.Heijke, Ombuigingen in de collectieve sector: zagen in het houten been? In: Economisch-Statistische Berichten 1984/3472, pp. 839-841.
13. H.van Brussel, De beheersing begint met zelfbeheersing, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, p. 711.

14. J.B.M.Pierik, Financiële aspecten van de ontwikkeling van de sociale zekerheid, in: G.M.J.Veldkamp (red.), Ombuigingen in de sociale zekerheid, Deventer 1983, p. 84.
15. B.Madlener, Beheersen of overheersen?, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, p. 719
16. C.Brevoord, Het sprookje van de raadsheer SoZa en de vijf managementvalkuilen, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, pp. 737,739.
17. J.Rieken, R.Muffels en B.Fruytier, (On)macht in de organisatie van de sociale zekerheid, in: Intermediair, 12 februari 1982.
18. C.M.Geers en J.Kooiman, De bijstand op de tweesprong, Leiden 1981, p. 83.
19. J.Mannoury, Hoofdtrekken van de sociale verzekering, Alphen aan den Rijn 1967, p. 188.
20. Advies betreffende de positie van de Sociale Verzekeringsraad, uitgebracht door prof.mr.W.F.Prins en prof.mr.J.M.Polak, Utrecht/Wageningen 6 februari 1969.
21. Interimrapport, Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid, 's-Gravenhage 1979, Stuk 15.594, Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1978-1979, pp. 22-23.
22. Interimrapport, pp. 21-22.
23. Interimrapport, pp. 22-24.
24. Eindrapport van het onderzoek uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering, uitgebracht aan de Sociaal-Economische Raad, door Berenschot B.V. en Bosboom en Hegener N.V., 's-Gravenhage 1979, p. 36.
25. Interimrapport, p. 25.
26. Eindrapport, p. 37.
27. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Sociale zekerheid gelokaliseerd, Groene reeks nr. 55, 's-Gravenhage 1981, p. 30.
28. A.L.den Broeder, Bestuurlijk vermogen, in: Sociaal Bestek 1984/13, p. 291.
29. C.A.Grünwald en D.van der Meer, t.a.p., p. 424.

Noten bij hoofdstuk 5

1. R.Pinker, Sociologie en sociaal beleid (vertaling van social theory and social policy), Meppel 1973, pp. 111-112.
2. L.F.van Loo, "Den arme gegeven....." - een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland 1784-1965, Meppel 1981, p. 241.
3. Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, Bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimuminkomen, 's-Gravenhage 1984.
4. Gemeentelijke Sociale Dienst, Minima zonder marge, Rotterdam 1984
5. Financiële nota sociale zekerheid 1986, op 3 oktober 1985 door Staatssecretaris L. de Graaf gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderstuk 19 223, 1985-1986, pp. 80-85 (bijlage IV).
6. J.P.de Klein, Huishoudens met een eenmalige uitkering, in: Economisch-Statistische Berichten 1984 31 oktober 1984.
7. A.L.den Broeder, Niveau en structuur van de bijstandsuitkeringen, in: Sociaal Bestek 1984/22, pp. 524-526.
8. F.G.van Herwaarden en C.A.de Kam, Om de poen is het te doen, Deventer 1981, p. 104.
9. H.Deleeck, J.Huybrechts en B.Cantillon, Het Mattheüseffect - de ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België, Antwerpen 1980.

10. Sociaal en Cultureel Planbureau, Profijt van de overheid, 's-Gravenhage 1981.
11. G.M.J.Veldkamp, De paradoxale sociale zekerheid, inleiding uitgesproken bij de 57e herdenking van de Dies Natalis van de Katholieke Hogeschool Tilburg, in: G.M.J.Veldkamp, G.M. van Veldhoven en A.Kapteijn, Paradoxen in de sociale zekerheid, Deventer 1984, p. 26.
12. A.L.den Broeder, Sociale zekerheid en onbeloonde arbeid: uitvoering en dienstverlening tussen wet en werkelijkheid. In: Beleid & Maatschappij 1985/1-2, pp. 13-21.
13. A.L.den Broeder, Lokale uitvoering van de sociale zekerheid als alternatief, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1981/6, pp. 445-446.
14. Berenschot BV en Bosboom en Hegener NV, Eindrapport betreffende het vervolgonderzoek naar de vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering, 's-Gravenhage 1979, pp. 30-34.
15. M.J.van Zaal, Eén loondervingswet is genoeg, in: Intermediair 4 en 11 maart 1977.
16. A.L. den Broeder, Lokale uitvoering van de sociale zekerheid als alternatief, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1981/6, pp. 443-444.
17. A.L.T.Notten, Theorievorming, in: B.van Gent, A.L.T.Notten en W.F.van Stegeren (red.), Welzijn en wetenschap - hoofdstukken uit de andragogie, Alphen aan den Rijn/Brussel 1984, p. 137.
18. M.van Beugen, Sociale technologie, Assen/Amsterdam 1976 (8e druk), p.31.
19. A.J.Nijk, De mythe van de zelfontplooiing en andere wijsgerig andragologische opstellen, Meppel/Amsterdam 1978, p. 26.
20. W.F.van Stegeren, Methodiekontwikkeling, in: B.van Gent e.a. (red.), t.a.p., p. 178.
21. B.van Gent, Voorlichting, in: B.van Gent e.a. (red.), t.a.p., pp. 54-55.
22. J.J.J.van Dijck, A.J.A.Godfroi, J.Th.Plasmans, B.L.Smoor, P.J.van Ginneken, Naar een gemeentelijke sociale dienst nieuwe stijl, rapport van het Sociaal-Wetenschappelijk Instituut IVA, Tilburg 1979, p. 36.
23. Ph.A.Idenburg, Armoede en recht - bestuurlijke vragen bij 10 jaar Algemene Bijstandswet, preadvies Divosa 1975, p. 13.
24. A.K.van de Staay, Cliëntparticipatie GSD, in: Sociaal Bestek 1984/18, pp. 403-404.
25. E.P.de Jong, Consequenties van stelselherziening, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1985/3, p. 171.
26. E.H.Bax, Maatschappelijke verandering en arbeidsongeschiktheid, Groningen 1984, pp.100-107.
27. P.Hamers en P.Kamphuis, Sociaal-medische begeleiding - inventarisatie en casestudies, Tilburg 1985, pp. 20-21.
28. S.H.Schmidt en A.H.G.M.Spithoven, Beoordeling en begeleiding van WAO-gerechtigden - een analyse van dossiers, Amsterdam 1984.
29. Sociaal en Cultureel Planbureau, Samenhang rondom de sociale werkvoorziening, 's-Gravenhage 1985, pp. 21-25. Onderzoek van M.Cazemier-Kleij.
30. A.P.A.Riemen, Het GAK moet zwijgen, in: Gids 1982/21, p.34.
31. Berenschot en Bosboom en Hegener, Rapport betreffende alternatieven in de uitvoering van de sociale verzekering, 's-Gravenhage 1972.
32. J.J.J.van Dijck e.a., t.a.p., pp. 18.
33. Sociaal-Economische Raad, Advies organisatie sociale werkvoorziening, 's-Gravenhage 1985.
34. J.J.J.van Dijck e.a., t.a.p., pp. 18-19.
35. R.Perlman, Consumers and social services, New York/London 1975, pp. 103-104.
36. J.H.T.H.Andriessen, Chr.H.Kraaijmes, F.Bekkers (IVA), Naar beheerste professionalisering, Tilburg 1982, hoofdstukken 2 en 7.

37. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Gemeentelijke sociale diensten en langdurig werklozen - verslag van inventariserende gesprekken van de buitendienst van de Directie Bijstandszaken met gemeentelijke sociale diensten over de lokale beleidsontwikkelingen op het terrein van langdurige werkloosheid, 's-Gravenhage z.j. (1982).
38. Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Ontwikkelingen rondom de gemeentelijke sociale dienstverlening - een inventarisatie door de buitendienst van de Directie Bijstandszaken, 's-Gravenhage 1981.
39. J.J.J.van Dijck e.a., t.a.p., p.22.
40. M.Knapen, Cliëntparticipatie, in: Sociaal Bestek 1984/18, pp, 399-402.
41. A.J.A.Godfroij, De Gemeentelijke Sociale Dienst in verhouding tot andere lokale dienstverlenende organisaties, Tilburg z.j.,p.43.
42. J.Rieken en A.ter Huurne (Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek IVA), De RCC's onderweg, Tilburg 1985.
43. J.Rieken, Planmatig veranderen in de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, in: P.van Berkel, J.A.P.van Hoof en H.G.Schütte (red.), Sociale zekerheid in de maak - Onderneming en sociale zekerheid in wisselwerking, Leiden/Antwerpen 1984, pp. 184-190.
44. J.P.G.Rieken, Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, Deventer 1985, p. 212.
45. J.G.P.Rieken, Planmatig veranderen in de uitvoeringsorganisatie, t.a.p., pp. 189-190.
46. Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Langdurig werklozen in de knel, signalement nr. 19, 's-Gravenhage juli 1984.

Noten bij hoofdstuk 6

1. Berenschot BV en Bosboom en Hegener NV, Eindrapport betreffende het vervolgonderzoek uitvoering van de sociale verzekering op langere termijn, uitgebracht aan de Sociaal-Economische Raad op 16 augustus 1979. Uitgave van de Sociaal-Economische Raad, 's-Gravenhage 1979 (hierna te noemen: Eindrapport).
2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid, interimrapport van een ambtelijke projectgroep, 's-Gravenhage 1979 (hierna te noemen: Interimrapport).
3. Staatssecretaris L. de Graaf van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Adviesaanvragen aan de Sociaal-Economische Raad inzake uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid, 11 juli 1980 (hierna te noemen: Adviesaanvragen 1980). Opgenomen als bijlage B in publicatie 84/12 van de Sociaal-Economische Raad: Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering (uitvoering aan de top), 's-Gravenhage, 18 mei 1984.
4. Minister G.M.J.Veldkamp, Adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad inzake de vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering, 10 februari 1967.
5. Sociaal-Economische Raad, Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering, 's-Gravenhage 1984.
6. Berenschot BV en Bosboom en Hegener NV, Rapport betreffende alternatieven in de uitvoering van de sociale verzekering, uitgebracht aan de Sociaal-Economische Raad op 26 augustus 1972. Uitgave van de Sociaal-Economische Raad, 's-Gravenhage 1972 (hierna te noemen: Alternatievenrapport).
7. Interimrapport, p. 30

8. J.F.Rang, Toezicht op beheersing van en beleid inzake het stelsel van sociale zekerheid, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, p. 729.
9. H.van Brussel, De beheersing beginne met zelfbeheersing, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, p.711.
10. B.Madlener, Beheersen of overheersen?, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, p.719.
11. Interimrapport, p. 32.
12. Interimrapport, p. 33.
13. J.F.Rang, t.a.p., p. 731.
14. A.L.den Broeder, Mensen en middelen in de sociale zekerheid - sociaal-politieke beschouwingen over een beheersingsvraagstuk, in: Beleid & Maatschappij 1981/10, p.294.
15. Eindrapport, p.50.
16. Interimrapport, pp. 35-38.
17. Interimrapport, pp. 39-41.
18. B.Madlener, Beheersen of overheersen?, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, pp. 721-722.
19. Interimrapport, p. 41.
20. Interimrapport, p. 42.
21. Interimrapport, p. 43.
22. Interimrapport, p. 41.
23. Interimrapport, p. 42.
24. Eindrapport, p. 91.
25. Eindrapport, pp. 63, 65, 67.
26. Eindrapport, pp. 83-84.
27. Eindrapport, pp. 81-82.
28. Eindrapport, p. 82.
29. J.Rieken, R.Muffels en B.Fruytier, (On)macht in de organisatie van de sociale zekerheid, in: Intermediair 1982/6 - 12 februari 1982, pp. 29-31.
30. H.van Brussel, De beheersing beginne met zelf-beheersing, in: Sociaal Maandblad Arbeid, 1979/11, pp. 713-714.
31. H.van Brussel, t.a.p., pp. 714-716.
32. C.Brevoord, Het sprookje van de raadsheer SoZa en de vijf management-valkuilen, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, pp. 741-743.
33. L.Lamers en F.W.M.Hol, Evenwicht of tegenwicht, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, pp. 798-799.
34. J.Rieken en A.ter Huurne, De RCC's onderweg, Tilburg 1985.
35. Interimrapport, pp. 45-46.
36. W.F.Prins en J.M.Polak, Advies betreffende de positie van de Sociale Verzekeringsraad, 6 februari 1969.
37. Interimrapport, p. 43.
38. G.M.J. Veldkamp, Een beter beheersbare, meer toegankelijke en meer overzichtelijke sociale zekerheid - de kwadratuur van de cirkel?, in: Sociaal Maandblad Arbeid, 1979/11, pp. 707-709.
39. L.Lamers en F.W.M.Hol, Evenwicht of tegenwicht, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1977/11, p. 767.
40. Eindrapport, p. 87.
41. Eindrapport, p. 87.
42. Eindrapport, p. 56.
43. C.M.van den Hoff en R.de Groot (Instituut voor Bestuurswetenschappen), Zelfstandige bestuursorganen - achtergrondstudie Commissie Herstructurering Rijksdienst, nr. 5 deel 2, 's-Gravenhage 1981, pp. 22-26.
44. M.Scheltema, Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen, in: Adviseren aan de overheid - rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1977, pp. 332-350.

45. H.G.Lubberdink, De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur, Deventer 1982, hoofdstuk V.
46. Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, L.de Graaf, Adviesaanvragen 1980.
47. Adviesaanvragen 1980, p. 4.
48. Eindrapport, pp. 7.
49. Adviesaanvragen 1980, p. 5.
50. Sociaal-Economische Raad, Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering (uitvoering aan de top), 's-Gravenhage 18 mei 1984 (hierna te noemen: Advies 1984), pp. 61-63.
51. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, pp. 44, 50-52.
52. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, pp. 51-52.
53. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, pp. 55-58.
54. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, pp. 52-53.
55. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, p. 54.
56. Adviesaanvragen 1980, p. 4.
57. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, pp. 21, 50-60.
58. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, p. 43.
59. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, p. 41.
60. W.Meijerink en M.A.Ruys, De positie van de overheid bij de uitvoering van de sociale zekerheid, in: Als de einder nadert - opstellen aangeboden aan L.Lamers, 's-Gravenhage 1984, pp. 75-78.
61. W.Meijerink en M.A.Ruys, t.a.p., pp. 84-85.
62. Eindrapport, pp. 30-31.
63. Interimrapport, pp. 35-36, 51.
64. Eindrapport, pp. 30-34.
65. Interimrapport, p. 35.
66. Alternatievenrapport, ppl III-3-III-9.
67. Interimrapport, pp. 32-33.
68. Interimrapport, pp. 33-34.
69. C.Brevoord, Het sprookje van de raadsheer Soza en de vijf managementvalkuilen, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, pp. 736-737.
70. Eindrapport, pp. 20-21.
71. Interimrapport, p. 51.
72. Adviesaanvragen 1980, ppl 79, 82.
73. Proeve van een voorontwerp van de Organisatiewet Sociale Zekerheid, artikel 1.2.1.4., lid 2.
74. Sociaal-Economische Raad, advies 1984, pp. 43-33, 51.
75. Eindrapport, pp. 59-61.
76. Eindrapport, pp. 62, 77-78.
77. Eindrapport, pp. 67-70.
78. Eindrapport, pp. 75-76.
79. Eindrapport, pp. 23, 26.
80. Eindrapport, pp. 72-77.
81. Interimrapport, p. 75.
82. Interimrapport, p. 76.
83. B.Madlener, Beheersen of overheersen?, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, pp. 725-726.
84. Interimrapport, p. 71.
85. Interimrapport, pp. 88-89.
86. Interimrapport, pp. 77-78.
87. B.Madlener, t.a.p., p. 726.
88. Interimrapport, p. 84.
89. B.Blindeman Krabbenbos, R.J.A.van Gent en A.A.de Haan, De toekomstige uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen, in: Intermediair 1981/5 - 30 januari 1981, pp. 71-73.

90. Adviesaanvragen 1980, p. 82.
91. Adviesaanvragen 1980, p. 83.
92. Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Adviesaanvraag inzake sociaal-medische begeleiding bij ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, 's-Gravenhage 18 juli 1983.
93. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, pp. 20-21, 42.
94. Sociaal-Economische Raad, Advies 1984, pp. 14-18.
95. L.Lamers en F.W.M.Hol, Evenwicht of tegenwicht, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, pp. 769-770.
96. L.Lamers en F.W.M.Hol, t.a.p., p. 770.
97. W.Meijerink en M.A.Ruys, t.a.p., pp. 91-92.
98. E.G.W.van der Spek, De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid, in: P.van Berkel, J.A.P. van Hoof en H.G.Schütte (red.), Sociale zekerheid in de maak - onderneming en sociale zekerheid in wisselwerking, Leiden/Antwerpen 1984, pp. 205-206.
99. E.G.W.van der Spek, t.a.p., pp. 202-204.
100. Interimrapport, pp. 27, 34, 60, 61.
101. Eindrapport, pp. 16, 17, 19, 50, 60.
102. Eindrapport, pp. 15-19.
103. Eindrapport, pp. 19-20.
104. Eindrapport, pp. 20-21.
105. Eindrapport, p. 31.
106. Interimrapport, pp. 55-56, 59, 63, 68.

Noten bij hoofdstuk 7

1. A.Etzioni, Toward a theory of societal guidance, in: The American Journal of Sociology 1967/68, pp. 173-187.
2. Ministerie van Sociale Zaken, Interimrapport Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid, 's-Gravenhage 1979.
3. Staatssecretaris L. de Graaf van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Adviesaanvragen uitvoeringsorganisatie sociale zekerheid, gericht aan de Sociaal-Economische Raad, 's-Gravenhage 11 juli 1980.
4. Sociaal-Economische Raad, Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering (toporgaan), 's-Gravenhage 1984.
5. Berenschot BV en Bosboom en Hegener NV, Eindrapport betreffende het vervolgonderzoek uitvoering van de sociale verzekering op langere termijn, uitgebracht aan de Sociaal-Economische Raad, 's-Gravenhage 1979.
6. A.Etzioni, The Active Society, London 1968, pp. 282-295.
7. J.L.Metcalf, Organizational strategies and interorganizational networks, in: Human Relations 1976, pp. 327-343.
8. J.J.J.van Dijck, De uitvoering van de sociale zekerheid: ontwikkeling van management en organisatie, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11, pp. 748, 750, 752.
9. A.L.den Broeder, Lokale uitvoering van de sociale zekerheid als alternatief, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1981/6, p. 447.
10. A.L.den Broeder, Kleinschalige uitvoeringsorganisatie voor sociale zekerheid, in: A.Buitendam en J.A.P.van Hoof (red.), Organiseren op schaal, Leiden/Antwerpen 1983, pp. 229-230.
11. Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Sociale zekerheid gelokaliseerd, 's-Gravenhage 1981, pp. 33, 35.
12. H.van der Meulen, CNV-plan past in christelijk-sociale traditie, in: Trouw 15 oktober 1985.
13. A.L.den Broeder, Lokale uitvoering van de sociale zekerheid als alternatief, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1981/6, pp. 448-449.

Literatuur

- Aarts, L., H. Bruinsma, H. Emanuel, J. P. Hop, Ph. de Jong en B. M. S. van Praag
Determinanten van WAO-toetreding, in: F. A. J. van den Bosch en C. Petersen
(red.), Economie en sociale zekerheid, Deventer 1983
- Andriessen, J. H. T. H., Chr. H. Kraaijmes, F. Bekeers
Naar beheerse professionalisering, Tilburg 1982.
- Bardach, E.
The implementation game: what happens after a bill has become a law?,
Cambridge/London 1977.
- Bax, E. H.
Maatschappelijke verandering en arbeidsongeschiktheid, Groningen 1984.
- Becker, H. A.
Over sociologen en beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), Beleid belicht, Alphen
aan den Rijn 1972.
- Bekke, A. J. G. M.
De bruikbaarheid van de netwerkbenadering, in: L. Lamers e.a., Haalbaarheid
van veranderingen in de sociale zekerheid, deel II, 's-Gravenhage 1984.
- Bekke, A. J. G. M. en U. Rosenthal (red.)
Netwerken rond het openbaar bestuur, Alphen aan den Rijn 1984.
- Berenschot en Bosboom en Hegener
Rapport betreffende alternatieven in de uitvoering van de sociale verzeke-
ring, uitgebracht aan de Sociaal-Economische Raad, 's-Gravenhage 1972.
- Berenschot en Bosboom en Hegener
Eindrapport betreffende het vervolgonderzoek uitvoeringsorganisatie van de
sociale verzekering, uitgebracht aan de Sociaal-Economische Raad,
's-Gravenhage 1979.
- Berkel, P. van, J. A. P. van Hoof en H. G. Schütte (red.)
Sociale zekerheid in de maak - onderneming en sociale zekerheid in wisselwer-
king, Leiden 1984.
- Berman, P.
The study of macro- and micro-implementation, in: Public Policy 1978/2.
- Berman, P.
Thinking about programmed and adaptive implementation - matching strategies
to a situation, in: H. M. Ingram and D. E. Mann (eds.), Why policies succeed or
fail, London 1980.
- Beugen, M. van
Sociale technologie, Assen/Amsterdam 1976 (8e druk).
- Beus, J. W. de
Oorsprong en wederkeer van de liberalen, in: J. W. de Beus en J. A. A. van Doorn
(red.), De interventiestaat, Meppel 1984.
- Beus, J. W. de en J. A. A. van Doorn
De interventiestaat, Meppel 1984.
- Beveridge, W. H.
Social insurance and allied services, London 1942.
- Blanc, L. J. C. M. le
Op weg naar een economische theorie van de sociale zekerheid, Leiden 1978.
- Blindeman Krabbenbos, B., R. J. A. van Gent en A. A. de Haan
De toekomstige uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen, in:
Intermediair 1981/5.

- Bosch, F.A.J. van den en C. Petersen
De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO, in: Economisch-
Statistische Berichten 1980/3238
- Bosch, F.A.J. van den en C. Petersen (red.)
Economie en sociale zekerheid, Deventer 1983.
- Bosch, F.A.J. van den en C. Petersen
Arbeidsmarkt en sociale zekerheid - ontwikkelingen en interacties, in:
Economisch-Statistische Berichten 1984/3476.
- Braam, G.P.A.
Invloed van pressiegroepen en actiegroepen, in: A. Hoogerwerf (red.),
Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Braam, A. van (red.)
Sociologie van het staatsbestuur, 's-Gravenhage 1960.
- Brevoord, C.
Het sprookje van de raadsheer Soza en de vijf managementvalkuilen, in:
Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11.
- Broeder, A.L. den
Belangenconfrontatie in de SER, in: A. Peper (red.), De Sociaal-Economische
Raad - problemen en toekomst, 's-Gravenhage 1981.
- Broeder, A.L. den
Lokale uitvoering van de sociale zekerheid als alternatief, in: Sociaal
Maandblad Arbeid, 1981/6.
- Broeder, A.L. den
Mensen en middelen in de sociale zekerheid - sociaal-politieke beschouwingen
bij een beheersingsprobleem, in: Beleid & Maatschappij 1981/10.
- Broeder, A.L. den
Kleinschalige uitvoeringsorganisatie voor sociale zekerheid, in: A. Buitendam
en J.A.P. van Hoof (red.), Organiseren op schaal, Leiden 1984.
- Broeder, A.L. den
Sociale zekerheid - arbeidsmarkt - onderneming, in: P. van Berkel, J.A.P. van
Hoof en H.G. Schütte (red.), Sociale zekerheid in de maak, Leiden 1984.
- Broeder, A.L. den
Sociale zekerheid en onbeloonde arbeid - uitvoering en dienstverlening tussen
wet en werkelijkheid, in: Beleid & Maatschappij 1985/1-2.
- Broeder, A.L. den
Bestuurlijk vermogen, in: Sociaal Bestek 1984/13.
- Broeder, A.L. den
Niveau en structuur van de bijstandsuitkeringen, in: Sociaal Bestek 1984/22.
- Broeder, G. den en J.A.M. Heijke
Ombuigingen in de collectieve sector - zagen in het houten been?, in:
Economisch-Statistische Berichten 1984/3472.
- Brussel, H. van
De beheersing beginne met zelfbeheersing, in: Sociaal Maandblad Arbeid
1979/11.
- Buitendam, A. en J.A.P. van Hoof (red.)
Organiseren op schaal - verkenning tussen groot en klein, Leiden 1984.
- Centraal Bureau voor de Statistiek
Prognose van de bevolking van Nederland na 1980, 's-Gravenhage 1982
- Deleeck, H., J. Huybrechts en B. Cantillon
Het Mattheüseffect - de ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven
in België, Antwerpen 1980.
- Dijck, J.J.J. van
De uitvoering van de sociale zekerheid - ontwikkeling van management en orga-
nisatie, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11.
- Dijck, J.J.J. van en Th.P.W.M. van der Krogt (red.)
Naar een gemeentelijke sociale dienst nieuwe stijl, Tilburg 1979.

- Dijck, J.J.J. van en L. Euser
Maatschappelijke belangenbehartiging in de beleidsvorming van de overheid,
in: A.J.G.M. Bekke en U. Rosenthal (red.), Netwerken rond het openbaar
bestuur, Alphen aan den Rijn 1984.
- Dijk, J.W.A. en J.H. Hegeman
Invoeren van beleid, in: Beleid & Maatschappij 1983/9.
- Doel, J. van den
Parasitair gedrag in de beleidsvorming - een economisch gezichtspunt, in:
Beleid & Maatschappij 1975/2.
- Doel, J. van den
Democratie en welvaartstheorie - een inleiding in nieuwe politieke economie,
Alphen aan den Rijn 1978.
- Donner, A.M.
Zijn de traditionele vormen en begrippen van het bestuursrecht toereikend bij
de uitbreiding van de overheidstaak met name op sociaal en economisch
gebied? - preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht, Haarlem
1960.
- Doorn, J.A.A.
De verzorgingsstaat in de praktijk, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt
(red.), De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1978.
- Doorn, J.A.A. van en C.J.M. Schuyt (red.)
De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel 1978.
- Doorn, J.A.A. en C.J. Lammers
Moderne sociologie - een systematische inleiding, Utrecht/Antwerpen 1979 (14e
druk).
- Etzioni, A.
Toward a theory of societal guidance, in: The American Journal of Sociology
1967/1968.
- Etzioni, A.
The active society - a theory of societal and political processes, 1968.
- Fernhout, R.
Wetgeving, planning en financiering: sociale zekerheid - achtergrondstudie
nr. 8, deel 4, uitgebracht aan de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst,
's-Gravenhage 1981.
- Filet, B.C.
Kortsluiting met de bureaucratie, Alphen aan den Rijn 1974.
- Ganzevoort, J.W., R.J.A. van Gent, T.J. Nathans en R.J.L. Noordhoek
Het sociale-zekerheidsnetwerk, voor wiens zekerheid?, in: R.J.L. Noordhoek
e.a., Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel I,
's-Gravenhage 1984.
- Geers, C.M. en J.H. Kooiman
De bijstand op de tweesprong - bestuurlijke scenario's voor de toekomst van
de Algemene Bijstandswet in relatie tot de sociale zekerheid en het speci-
fieke welzijn, Leiden 1981.
- Gemeentelijke Sociale Dienst (Rotterdam)
Minima zonder marge, Rotterdam 1984.
- Gent, B. van, A.L.T. Notten en W.F. van Stegeren
Welzijn en wetenschap - hoofdstukken uit de andragogie, Alphen aan den Rijn/
Brussel 1984.
- Gils, M.R. van
De organisatie van organisaties - aspecten van interorganisationele samenwer-
king, in: M & O 1978/1.
- Glasbergen, P.
Beleidsuitvoering als probleem - oorzaken en perspectieven, in: Bestuurswe-
tenschappen 1982/5.
- Glasbergen, P.
Visies op beleid - sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid,
Amsterdam 1984.

- Godfroij, A.J.A.
De gemeentelijke sociale dienst in verhouding tot andere lokale dienstverlenende organisaties, Tilburg z.j.
- Goede, B.de
Beeld van het Nederlands bestuursrecht (4e druk, bewerkt door H.van den Brink), 's-Gravenhage 1984.
- Grünwald, C.A. en D.van der Meer
De beheersing van kosten van de collectieve sector als beleidsvraagstuk, in: Bestuurswetenschappen 1984/7.
- Guasco, R.A.F.de, R.H.van der Meer, J.A.Huij en D.Baars
Het sociaal zekerheidsrecht in Nederland, Alphen aan den Rijn 1979 (2e druk).
- Halberstadt, V.
Naar een economische theorie van de publieke sector, in: Openbare Uitgaven 1976.
- Hall, Penelope
The social services of modern England, London 1952.
- Hamers, P. en P. Kamphuis
Sociaal-medische begeleiding - inventarisatie en case studies, Tilburg 1985.
- Harmonisatieraad Welzijnsbeleid
Langdurig werklozen in de knel, 's-Gravenhage 1984.
- Herwaarden, F.G.van en C.A.de Kam
Om de poen is het te doen, Deventer 1981.
- Heuvel, F.G.van den en R.J.L.Noordhoek
Drie beleidsterreinen, overeenkomsten en verschillen, in: R.J.L.Noordhoek e.a., Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel I, 's-Gravenhage 1984.
- Hoed, P.den
Visies op besturing in de verzorgingsstaat-eenheid en verscheidenheid, in: Beleid & Maatschappij 1979/11.
- Hoff, C.M.van den en R.de Groot
Zelfstandige bestuursorganen - achtergrondstudie Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, nr. 5, deel 2, 's-Gravenhage 1981.
- Hol, F.W.M.
(On)zekerheid in een stelsel van sociale zekerheid, in: G.M.J.Veldkamp (red.), Ombuigingen in de sociale zekerheid, Deventer 1983.
- Hoogerwerf, A.
Politiek in beweging - een bundel politicologische opstellen, Alphen aan den Rijn 1978.
- Hoogerwerf, A.
Het beleidsproces, in: A.Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Hoogerwerf, A. (red.)
Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Idenburg, Ph.A.
Armoede en recht - bestuurlijke vragen bij 10 jaar Algemene Bijstandswet (pre-advies voor Divosa), 1975
- Idenburg, Ph.A. (red.)
De nadagen van de verzorgingsstaat, Amsterdam 1983.
- Ingram, H.M. and D.E.Mann
Why policies succeed or fail, London 1980.
- Jansen, Leni
Cliëntenparticipatie en GSD: een paradox?, in: Sociaal Bestek 1984/18.
- Jong, E.P.de
Consequenties van stelselherziening, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1985/3.
- Jong, L.de
Bestuur en publiek, Alphen aan den Rijn 1974.

- Kerver, J.C.M. en F. Roemers
Het inkomensbeleid van de overheid, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Kessel, J.G.F.M. van
Sociale zekerheid en recht, Deventer 1982.
- Klein, J.P. de
Huishoudens met een eenmalige uitkering, in: Economisch-Statistische Berichten 1984.
- Knapen, M.
Cliëntparticipatie, in: Sociaal Bestek 1984/18.
- Kolb, E.J.
A framework for political analysis, Englewood Cliffs 1978.
- Kooiman, J.
Netwerken en hun strategieën, in: R.J.L. Noodhoek e.a., Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel I, 's-Gravenhage 1984.
- Koopmans, T.
Compendium van het staatsrecht (3e druk), Deventer 1982.
- Kreukels, A.M.J.
Planning, 's-Gravenhage 1979.
- Lamers, L. en F.W.M. Hol
Evenwicht of tegenwicht, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11.
- Lamers, L., E.P. de Jong, A.J.G.M. Bekke en H. Deleeck
Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel II, 's-Gravenhage 1984.
- Leemans, A.F.
Het bepalen van het overheidsbeleid, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Lehning, Percy B.
Socialisten tussen plan en macht, in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn, De interventiestaat, Meppel 1984.
- Loo, L.F. van
"Den arme gegeven....." - een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland 1784-1965, Meppel 1981.
- Lubberdink, H.G.
De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur, Deventer 1982.
- Luhmann, N.
Theorie der Verwaltungswissenschaft - Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln 1966.
- Maarse, J.A.M.
De uitvoering van beleid, in: A. Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Maarse, J.A.M.
Enkele aspecten van de uitvoering van beleid, in: Beleid & Maatschappij 1979/5.
- Madlener, B.
Beheersen of overheersen?, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11.
- Mannoury, J.
Hoofdtrekken van de sociale verzekering, Alphen aan den Rijn 1967.
- Mast, A.
Overzicht van het Belgisch administratief recht, Gent/Leuven 1981 (8e druk).
- Mayntz, Renate
Die Implementation politischer Programme - theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 1977/1.
- Mayntz, Renate, u.a.
Vollzugsprobleme der Umweltpolitik - empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinerhaltung und der Gewässerschutzes, Wiesbaden 1978.

- Meijerink, W. en M.A. Ruijs
De positie van de overheid bij de uitvoering van de sociale zekerheid, in:
Als de einder nadert - opstellen aangeboden aan L.Lamers, 's-Gravenhage 1984.
- Metcalf, J.L.
Organizational strategies and interorganizational networks,, in: Human Relations 1976.
- Meulen, H. van der
CNV-plan past in christelijk-sociale traditie, in: Trouw 15 oktober 1985.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en maatschappelijk Werk
Ontwikkelingen rondom de gemeentelijke sociale dienstverlening, 's-Gravenhage 1981.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Organisatie van de beheersing van de sociale zekerheid - interimrapport,
's-Gravenhage 1979.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Gemeentelijke sociale diensten en langdurig werklozen, 's-Gravenhage z.j.
(1982).
- Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
Bestedingsmogelijkheden van huishoudens met een minimuminkomen, 's-Gravenhage 1984.
- Nieuwenburg, C.K.F.
Koppelingsmechanismen en collectieve uitgaven, in: G.M.J.Veldkamp (red.), De economie en het sociale-zekerheidsbeleid, Deventer 1980.
- Nijk, A.J.
De mythe van de zelfontplooiing en andere wijsgerig-andralogische opstellen,
Meppel/Amsterdam 1978.
- Noordhoek, R.J.L., F.G.van den Heuvel, J.W.Ganzevoort, J.Kooiman, W.A.Sinninghe
Damsté, R.J.A.van Gent en T.J.Nathans
Haalbaarheid van veranderingen in de sociale zekerheid, deel I, 's-Gravenhage 1984.
- Oosting, M.
Inpraak en overheidsbeleid, in: A.Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Peper, A.
Machtsverhoudingen in en institutionele structuur van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid,
's-Gravenhage 1980.
- Peper, A.
Ter inleiding, in: A.Peper (red.), de Sociaal-Economische Raad - problemen en toekomst, 's-Gravenhage 1981.
- Peper, A. (red.)
De Sociaal-Economische Raad - problemen en toekomst, 's-Gravenhage 1981.
- Perlman, R.
Consumers and social services, New York/London 1975.
- Pierik, J.B.M.
Financiële aspecten van de ontwikkeling van de sociale zekerheid, in:
G.M.J.Veldkamp (red.), Ombuigingen in de sociale zekerheid, Deventer 1983.
- Pinker, R.
Sociologie en sociaal beleid, Meppel 1973.
- Pot, C.W. van der
Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door A.M.Donner, Zwolle 1983 (11e druk).
- Pressman, J., F.Rabinovitz and M.Rein,
Guidelines: a plethora of forms, authors and functions, in: Policy Sciences 1976.
- Putten, J. van
Adviesorganen, in: A.Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.

- Rang, J.F.
Toezicht op beheersing van en beleid inzake het stelsel van sociale zekerheid, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1979/11.
- Reynaerts, W.H.J. (red.)
Arbeidsverhoudingen, theorie en praktijk (2 delen), Leiden/Antwerpen 1982-1983.
- Rieken, J.
Planmatig veranderen in de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening, in: P.van Berkel, J.A.P.van Hoof en H.G.Schütte (red.), Sociale zekerheid in de maak, Leiden/Antwerpen 1984.
- Rieken, J.G.P.
Bestuur en organisatie in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening - een organisatiekundige en bestuurskundige analyse van het beleid inzake de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening, Deventer 1985.
- Rieken, J. en A.ter Huurne
De RCC's onderweg, Tilburg 1985.
- Rieken, J., R.Muffels en B.Fruytier
(On)macht in de organisatie van de sociale zekerheid, in: Intermediair 12 februari 1982.
- Riemen, A.P.A.
Het GAK moet zwijgen, in: Gids 1982/21.
- Ringeling, A.B.
Beleid en wetgeving, in: Beleid & Maatschappij 1977/7-8.
- Rosenthal, U.
Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit - Twents effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende, in: Beleid & Maatschappij 1979/11.
- Rosenthal, U., M.P.C.M.van Schendelen en A.B.Ringeling
Openbaar bestuur - organisatie, beleid en politieke omgeving (3e druk), Alphen aan den Rijn 1984.
- Ruiter, D.W.P.
Centralisatie en decentralisatie, in: A.Hoogerwerf (red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Scheirer, M.A.
Program implementation - the organizational context, London 1981.
- Scheltema, M.
Raden en commissies als zelfstandige bestuursorganen, in: Adviseren aan de overheid - rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1977.
- Schelteman, M.
Bestuursrecht en bestuursmogelijkheid, Deventer 1977.
- Schmidt, S.H. en A.H.G.M.Spithoven
Beoordeling en begeleiding van WAO-gerechtigden, Amsterdam 1984.
- Schuyt, C.J.M.
Problemen van wetgeving, in: Beleid & Maatschappij 1977/8.
- Schuyt, Kees, Kees Groenendijk en Ben Sloot
De weg naar het recht, Deventer 1976.
- Simonis, J.B.D.
Uitvoering van beleid als probleem, Amsterdam 1983.
- Snellen, I.Th.M.
Planning en openbaar bestuur in de verzorgingsstaat, in: P.Thoenes e.a., Benaderingen van planning - publicatie V22 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1980.
- Sociaal en Cultureel Planbureau
Profijt van de overheid, 's-Gravenhage 1981.

- Sociaal en Cultureel Planbureau
Collectieve uitgaven en demografische ontwikkelingen 1980-2030, Rijswijk 1984.
- Sociaal en Cultureel Planbureau
Samenhang rondom de sociale werkvoorziening, 's-Gravenhage 1985.
- Sociaal-Economische Raad
Advies vereenvoudiging uitvoering sociale verzekering (uitvoering aan de top), 's-Gravenhage 1984.
- Sociaal-Economische Raad
Advies organisatie sociale werkvoorziening, 's-Gravenhage 1985.
- Sociale Verzekeringsbank
75 jaar sociale verzekering, Amsterdam 1976.
- Spek, E.G.W. van der
De uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid, in: P. van Berkel, J.A.P. van Hoof en H.G. Schütte (red.), Sociale zekerheid in de maak, Leiden/Antwerpen 1984.
- Staay, A.K. van de
Cliëntenparticipatie GSD, in: Sociaal Bestek 1984/18.
- Thoenes, P.
De elite in de verzorgingsstaat, Leiden 1962.
- Thoenes, P. e.a.
Benaderingen van planning - publicatie V 22 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 's-Gravenhage 1980.
- Thomassen, J.J.A.
Burgers in twee gedaanten, in: Beleid & Maatschappij 1979/1.
- Veld, J. in 't
Beginselen van behoorlijk bestuur, Zwolle 1979 (2e druk).
- Veldkamp, G.M.J.
Een beter beheersbare, meer toegankelijke en meer overzichtelijke sociale zekerheid - de kwadratuur van de cirkel?, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1977/11.
- Veldkamp, G.M.J. (red.)
Sociale zekerheid in een periode van economische overgang, Deventer 1978.
- Veldkamp, G.M.J. (red.)
De economie en het sociale-zekerheidsbeleid, Deventer 1980.
- Veldkamp, G.M.J. (red.)
Ombuigingen in de sociale zekerheid, Deventer 1983.
- Veldkamp, G.M.J.
Schets van de leer van de sociale zekerheid, Deventer 1984.
- Veldkamp, G.M.J.
De didactiek van de sociale zekerheid, Tilburg 1984.
- Veldkamp, G.M.J., G.M. van Veldhoven en A. Kapteijn
Paradoxen in de sociale zekerheid, Deventer 1984.
- Veraart, J.J.M.
Bedrijfsorganisatorische aspecten der sociale verzekering, Utrecht 1950.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Sociale zekerheid gelokaliseerd, 's-Gravenhage 1981.
- Weeda, C.J.
Dynamiek in leefvormen, in: Ph.A. Idenburg (red.), De nadagen van de verzorgingsstaat, Amsterdam 1983.
- Weele, M. van der
De bestuurlijke organisatie van de sociale verzekeringen - wetenschap of belangenstrijd?, in: Sociaal Maandblad Arbeid 1981.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Adviseren aan de overheid, 's-Gravenhage 1977.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Beleidsgerichte toekomstverkenning, 's-Gravenhage 1983.

- Wijk, H.D. van
Hoofdstukken van administratief recht (5e druk, bewerkt door W.Konijnenbelt,
's-Gravenhage 1984.
- Wijngaarden, P.J. van
Verzorgingsstaat en collectieve actie van uitkeringsgerechtigden, in: Sociaal
Maandblad Arbeid 1985/1.
- Wilensky, H.L. en C. Lebeaux
Industrial society and equality, Berkeley 1975.
- Zaal, M.J. van
Eén loondervingswet is genoeg, in: Intermediair 4 en 11 maart 1977.
- Zandstra-Andela, B.G.
Rationalisatie van de beleidsbeslissing bij de overheid, in: A. Hoogerwerf
(red.), Overheidsbeleid, Alphen aan den Rijn 1978.
- Zweeden, A.F. van
Sociale wrijving, Alphen aan den Rijn 1980.

Zakenregister

- aanvullende voorzieningen 60, 64, 72, 213
- aanwijzing(en) 127, 183, 184, 194, 230, 240
- actiebenadering 44
- administratief beroep 24, 25, 77
- administratieve rechtspraak 24-25, 77
- adviesorganen 34
- advisering 34, 107, 108, 75, 177, 189, 226, 231, 232, 243, 255
- algemene beginselen van behoorlijk bestuur 79
- Algemene Arbeidsongeschiktheidswet 24, 54, 57, 58, 71, 74, 78, 98-101, 107, 113, 115, 118, 203, 205, 234, 239
- Algemene Bijstandswet 54, 61, 66, 75, 77, 79, 103-106, 108, 113, 122, 131, 212, 241, 242, 243, 245
- Algemene Kinderbijslagwet 54, 57, 58, 60, 74, 77, 100-102, 121, 234, 239
- Algemene Ouderdomswet 24, 54, 57, 58, 60, 74, 77, 100-102, 113, 118, 121, 234, 239
- Algemene Rekenkamer 211, 229
- Algemene Weduwen- en Wezenwet 58, 74, 77, 101, 121, 234, 239
- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten 54, 57, 58, 74, 95, 102, 108, 113, 234, 239
- arbeidsomstandigheden 19, 33, 70, 226, 245
- Arbeidsomstandighedenwet 33
- arbeidsongeschiktheid 70, 117, 118
- Arbeidsongeschiktheidsfonds 78, 98, 99, 107
- arbeidsverhoudingen (leer, systeem) 2, 16-19, 80-83, 220
- arbeidsvoorwaarden 19, 33, 58, 64, 65, 171, 196, 226, 245
- arbeidsvoorziening 69-71, 130, 196
- Arbeidswet 33
- Armenwet 55, 105
- Atlantic Charter 58
- attributie 22, 78, 81, 175, 228
- bedrijfsgezondheidsdiensten, -zorg 199, 208
- bedrijfspensioenfondsen 59, 74, 81, 86
- bedrijfstakgewijze uitvoering 82, 151, 157, 201, 202, 211-214, 234
- bedrijfsverenigingen 24, 74, 77, 79, 81, 86-100, 107, 157, 173, 180, 195, 201, 202, 203, 206, 212, 225, 234, 235, 238, 242, 251, 256
- Beeldende-kunstenaarsregeling 54, 70, 79, 103, 108, 119, 121, 212, 241, 242, 243
- begeleidende functie 197, 203, 205, 216, 217, 226, 228, 230, 234
- begeleiding, sociale 145-147, 148-151, 214, 216, 236, 252, 253
- begeleiding, sociaal-medische 148, 151, 155, 199, 208
- beheersbaarheid 111, 112, 128, 169, 172, 179, 189, 198, 200, 249
- beheersing 25-31, 111-133, 169-172, 188, 200, 222, 230, 247, 250
- beheersingsbenadering 44, 46
- beheersingsfunctie 28
- beheersingsmacht 27, 222
- beheersingsorgaan 172-176, 178, 179, 181, 182, 187-190, 200, 211, 225, 230, 240
- beheersingsvermogen 27, 28, 223
- belangenbehartiging 31-38, 40, 47, 168, 219, 222, 223, 247, 250, 256
- belangenorganisaties 18, 26, 32-36, 43, 73, 74, 82, 120, 220
- beleid 30, 51-53
- beleidscoördinatie, interne 124, 125, 128, 129, 173, 177, 180-182, 185, 187, 192, 196, 202, 205, 207, 212, 225, 226, 232-236, 239, 246, 253, 254, 255
- beleidscoördinatie, externe 125, 174, 180, 182, 191, 193, 199, 205, 207, 214, 215, 246, 253
- beleidseffectiviteit 1, 4-7, 14, 42, 168, 208, 221, 249
- beleidsevaluatie 30, 31, 41, 49, 175, 251, 252
- beleidsinhoud 29

- beleidsinstrumenten 7, 26, 29, 30, 42, 85
beleidsproces 2, 6, 8, 25, 30, 38, 51, 52, 111, 220, 224, 247
beleidsuitvoering 1-9, 20, 21, 28, 38-49, 52, 85, 87, 111, 113, 123, 131, 168-172, 174, 175, 177, 186, 187, 194, 202, 219, 220, 224, 225, 228, 230, 231, 247, 250-253
beleidsvoorbereiding 21, 26, 36
beleidsvorming 2, 5, 8, 20, 21, 39-49, 52, 87, 120, 123, 131, 168-172, 177, 186, 187, 193, 194, 219, 225, 228, 239, 247, 250-253
beleidsvrijheid, -marge, -ruimte 21, 23, 24, 28, 38, 39, 47, 169, 191, 202, 222, 228, 251, 252, 254
beroepspensioenfondsen 59, 86
Beroepswet 77
beschikkingsmacht 27, 28
besturend vermogen 3, 26, 27, 249
besturing 19-25, 32, 111, 172, 173, 175, 191, 221, 219, 250
bestuur 19, 20, 38, 53, 250
bestuurbaarheid 1, 3, 92, 172, 200, 249, 250
bestuurlijke efficiëntie 1, 4, 5, 7, 8, 168, 220, 247, 249
bestuurseconomie 10-12, 16
bestuurskunde 11, 13
bestuursrechtswetenschap 9-12, 15
bestuurssociologie 9-13, 16
bestuurssysteem 13, 52, 131, 226
bestuurssystemen van de sociale zekerheid 123, 225, 251
bestuurswetenschappen 9-15
Beveridgeplan 58
bezuinigingsmaatregelen 30, 40, 120, 121, 137-139
bovenwettelijke uitkeringen 64, 80
bureaucratische competentie 37
burgers 32, 36-38, 75, 77, 136
bijstandsmatenschappelijk werk 150, 151

centrale-sturingsmodel 48, 49, 179, 189, 224, 225, 250
Centrale Raad van Beroep 77
cliëntenbelangen 135, 161
cliëntenorganisaties 33, 161, 162, 206
cliëntenparticipatie 36, 37, 124, 151, 161, 223, 224, 235, 237, 254
College Algemene Bijstandswet 34, 242
collecterende functie 197, 206

commissie Rww 104
commissie Rz 104
commissie WSW 104
commissie WWV 103
conditionele programma's, programmering 38, 39, 121, 144, 222
consensus 28, 222, 244
constructiemacht 27, 28
controle 25, 42, 203
coördinatie, zie beleidscoördinatie
corporatisme 35, 133
corporatistische variant 243-246, 256
cybernetisch vermogen 27, 222

decentralisatie 87, 88, 183, 206
decentralisatie, functionele 88, 195, 201, 206, 207, 211, 225
decentralisatie, territoriale 201, 207, 225, 245
delegatie 22, 24, 78, 79, 175, 234
democratisch-corporatieve variant 243-246, 256, 257
discretionaire bevoegdheid, -macht 8, 20, 22, 23, 191, 221
distribuerende functie 146, 197, 203, 216, 226, 228, 229, 234
doelcorporaties 87, 88, 225
doelmatigheid (zie ook efficiëntie) 3, 26, 200
doelprogramma's, -programmering 38, 39, 122, 222
doeltreffendheid (zie ook effectiviteit) 3, 25, 200
dualisme 35, 94, 185, 207, 251

effectenbenadering 46
effectiviteit (zie ook beleids-, maatschappelijke en politieke effectiviteit) 3, 26, 176
effectiviteitsbenadering 46
efficiëntie (zie ook bestuurlijke efficiëntie) 3, 26
efficiëntie van wetgeving 7, 170, 248
emancipatorische begeleiding 149, 150, 256
equivalentiebeginsel 63
evaluatie (zie beleidsevaluatie)

Federatie van Bedrijfsverenigingen 89, 90-93, 99, 121, 126, 129, 180, 192, 193, 232
financiering 67-69, 171, 220
fondsbeheer 197, 255

- gebiedscorporaties 87, 88, 225
gedeconcentreerde uitvoering 245
Gemeenschappelijk Administratiekan-
toor 74, 86, 89, 92, 95, 99, 100,
125, 142, 147, 151, 157, 162-165,
175, 195, 225, 232, 235, 236, 256
Gemeenschappelijk Bestuursorgaan
177, 178, 180, 181, 184, 185, 206
Gemeenschappelijke Medische Dienst
24, 71, 74, 78, 86, 91, 92, 99, 100,
125, 140, 142, 147, 148, 151, 154,
225, 236, 238, 256
gemeentebesturen, gemeenten 79,
103-107, 153, 206, 208, 212, 225,
241, 251, 254
gemeentelijke sociale diensten
104-106, 124-125, 130, 147, 148,
150, 151, 159-165
gemeentelijke uitvoering 105, 106,
130, 241, 245

impact 5, 7
implementatie 39
implementatie, geprogrammeerde 47
implementatie, adaptieve 47
implementatie, macro-, micro- 48
individueel gerichte benadering 200,
203, 205, 212, 216, 217
informatie (voorziening) 29, 132,
170, 172, 174, 184, 190, 191, 194,
198, 201
informatiefunctie 197
informele instituties 90, 93, 226,
253
inkomensgarantiefunctie 63, 69, 136,
139, 220
inkomensherverdeling 65, 140, 141
inkomensherverdelingsfunctie 65, 66,
220
input(s) 21, 41
inspraak 36, 37
institutioneel model, stelsel 61,
137
institutionele benadering 48
integratie 89, 226
integratiebevorderingsfunctie 71,
137, 139, 156, 220
integratieve kaders 226, 254
interactiebenadering 44
interactief beleidsmodel 45
interorganisationeel netwerk, zie
netwerk
Interimwet Invaliditeitsrentetrek-
kers 57
Invaliditeitswet 55

juridische vaardigheid 37, 254

Kinderbijslagwet 57, 94
Kinderbijslagwet Kleine Zelfstan-
digen 57
Kontaktorgaan van Landelijke Orga-
nisaties van Ziektekostenver-
zekeraars 103
kosten van sociale zekerheid
112-115, 171
kostenbeheersing 83, 221
kostencompensatiefunctie 65, 136
Kring van Directeuren van Bedrijfs-
verenigingen 90

Land- en Tuinbouwongevallenwet 57,
93
landelijke beleidsorganen 177, 178,
184-186, 201, 202
lokale uitvoering 157-160,
235-237, 252, 256
lokale vestigingen 202, 204, 235,
256
looncompensatiefunctie 63, 65, 136,
220
loondervingsfunctie 63

maatschappelijke besturing 222
maatschappelijke effectiviteit 6,
8, 47, 200, 217, 219, 221, 223,
224, 228, 235, 245, 247, 249, 255
macht(sverhoudingen) 26-28, 45, 51,
82
macro-uitvoering 39, 233
mandaat 79
Mattheüseffect 140
medebewind 75, 158, 241, 254
micro-uitvoering 39, 233
minimumbehoeftefunctie 63, 64
minimumvoorzieningsfunctie 63-66,
136, 220
ministeriële bevoegdheden, verant-
woordelijkheid 87, 170, 174, 181,
183, 185, 187, 190, 193, 194, 196,
228, 231, 255
mixed-scanningmodel 223, 239
Mijnwerkersinvaliditeitswet 57

netto-nettokoppeling 60
netwerk(organisatie) 88-92, 226,
253
Noodwet Kinderbijslag kleine
Zelfstandigen 57
Noodwet Ouderdomsvoorziening 57

onbeheersbaarheid 112
onbetaalbaarheid 112
openbaar bestuur 1, 2, 10, 13, 19,
20, 52, 74, 81, 219, 220, 249

- oriëntatiemodel 48, 49, 179, 224, 225, 250
outcomes 5, 7, 41, 174
output(s) 5, 7, 21, 41
Organisatiewet Sociale Verzekering 94-96, 99, 107, 127, 128, 129, 211, 232, 240
overheidsbemoeiing, -zorg 19, 35, 58, 60, 126
overheidsinvloed 126, 128, 129, 181
Overlegorgaan Werkloosheids- en Arbeidsvoorzieningen 162

parlementaire controle 87, 183, 184, 190
Pensioen- en spaarfondsenwet 59
pensioenvoorzieningen 59, 240
personele relaties, unies 90, 92, 93, 226, 253
politiek systeem 21
politieke effectiviteit 6, 7, 8, 200, 217, 219, 221, 223, 224, 228, 231, 235, 245, 247, 249, 255
politieke verantwoordelijkheid 1, 183-186, 190, 193, 196, 244
pragmatisch-open bestuursmodel 45
premies 67-69, 114, 171, 220
premievaststelling 67, 171
preventiefunctie 71, 137, 198, 220
publiek-democratische variant 243-246, 256, 257

Raad van Bestuur voor de Sociale Verzekering 233-235, 238, 243, 246, 255, 256
Raad van Toezicht voor de Sociale Verzekering 229-232, 238, 243, 246, 255
raden van arbeid 74, 78, 86, 92, 94, 95, 100, 101, 126, 141, 173, 225, 234-236, 238, 243, 251, 256
raden van beroep 74, 77, 230
rechtsbescherming 77
rechtsgelijkheid 23, 169, 221, 254
rechtszekerheid 23, 169, 221, 254
regionale coördinatiecommissies 163-165, 182, 214
regionale toetsingscommissies 145
regionale uitvoeringsorganen 176, 177, 201-208, 213, 214, 217, 226, 234-237, 243, 245, 246, 252, 256
relatieve macht 28
residueel model, stelsel 61, 137
Rijksconsulenten Sociale Zekerheid 108, 130, 131
Rijksgroepsregeling oudere zelfstandigen 142
Rijksgroepsregeling werkloze werknemers 71 125, 138, 142, 143, 148, 198, 205, 241, 242
Rijksgroepsregeling zelfstandigen 142
Rijksverzekeringsbank 93

sancties 25, 42, 47, 241
schorsing of vernietiging 107-109, 127, 183, 184, 194, 230, 231, 240
selectief model 137
sociaal systeem 12, 13, 52
Sociaal-Economische Raad 72, 73, 96, 153, 158, 167, 172, 175, 183, 187, 188, 190-194, 211, 212, 232, 255
sociale dienstverlening 146-151, 215-217, 219, 230, 237
sociale diensten, zie gemeentelijke sociale diensten
sociale raden 94
Sociale Verzekeringsbank 78, 95, 100-102, 107, 126, 141, 173, 175, 180, 192, 195, 225, 229, 234-236, 238, 243, 251, 255, 256
Sociale Verzekeringsraad 73, 74, 78, 86, 89, 91, 92, 96, 99, 101, 121, 126, 128, 129, 132, 172-176, 181, 225, 229, 231, 238, 240, 243, 251, 252, 255
sociale werkvoorziening 156
sociale zekerheid 13, 14, 53-62, 69
Sociale-Zekerheidsraad 173, 183, 196, 200
soevereiniteit in eigen kring 74
solidariteitsbeginsel 63
stelsel van sociale zekerheid 53-71 115
stelselherziening 67, 83, 139, 153, 156
Stichting van de Arbeid 95
strategische beleidsuitvoering 43, 133, 170, 251
subsidiariteitsbeginsel 74
terugkoppeling 39, 41, 43, 44, 49, 170, 207, 251-253

Toeslagenwet 139
toepassing van beleid 40, 251
toezicht 25, 47, 127, 129, 130, 132, 173, 175, 176, 180-182, 186-188, 190, 191, 196, 207, 222, 229, 254
traditioneel-gesloten bestuursmodel 45

- uitgaven voor sociale zekerheid 112-116, 121
uitkeringen 116, 138
uitkeringsgerechtigden 33, 206
Uitkeringsraad 109, 225
uitkeringsvoorwaarden 143, 144
uitvoeringsbeleid 39, 121-123, 145-149, 244, 255
uitvoering, zie beleidsuitvoering
uitvoering van wetten 19-25, 42, 141-143, 221
uitvoerbaarheid 231
uitvoeringsfuncties 38, 196-198
uitvoeringsnetwerk 86
uitvoeringsorganisatie 1, 4, 38, 74-80, 85-106, 123-133, 152-165, 167, 173, 187, 199-208, 225, 251
uitwerking van beleid 40, 251
universeel model 137
- Veiligheidsinstituut 71
Veiligheidswet 33
Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid 89, 90, 105, 130
Vereniging van Nederlandse Gemeenten 90, 105, 106, 130, 131, 241, 242
Vereniging van Nederlandse Ziektenfondsen 103, 126
Vereniging van Raden van Arbeid 89, 90, 126
vernietiging, zie schorsing
Verzekeringskamer 74, 89, 225
volume van sociale zekerheid 112, 113, 116-119, 171
volumebeleid, -beheersing 119, 171, 199, 200, 217, 254
voorlichting 146, 150
- werkgevers- en werknemersorganisaties 2, 16-19, 33, 35, 58, 64, 65, 73, 74, 80-83, 94, 96, 99, 120, 133, 140, 168, 172, 173, 175, 180, 185, 190, 206, 207, 220, 233, 245, 251, 256
werkloosheid 117, 120
Werkloosheidsbesluit 55, 57
Werkloosheidswet 24, 25, 57, 58, 70, 71, 94, 98, 99, 107, 115, 119, 121, 125, 126, 138, 139, 142, 143, 146, 148, 153, 198, 208, 213, 234, 239, 240
werkvoorzieningsschappen 104, 130
Wet aanpassingsmechanismen minimumloon en sociale uitkeringen 63
Wet arbeid gehandicapte werknemers 70, 119, 125, 140
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering 24, 25, 57, 64, 70, 71, 78, 98, 99, 107, 113, 118, 119, 122, 125, 138, 142, 146, 148, 154, 155, 156, 157, 170, 205, 213, 234, 239, 240
Wet Gemeenschappelijke Regelingen 204, 235, 246
Wet onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden 71, 144, 145
Wet op het Minimumloon 60, 63
Wet op de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid 95, 107
Wet Sociale Werkvoorziening 25, 69, 70, 103, 104, 106, 108, 125, 130, 131, 142, 143, 156, 157, 170, 205, 213, 241, 242
Wet Werkloosheidsvoorziening 25, 58, 69, 71, 103, 104, 106, 108, 119, 125, 131, 138, 139, 146, 148, 150, 153, 158, 198, 205, 208, 241, 242
wetgeving 7-9, 21-25, 53, 131, 135-143, 248
Zeeongevallenwet 55, 93
zelfstandige bestuursorganen 8, 75, 87, 186, 187, 229, 246
ziekenfondsen 74, 78, 86, 102, 103, 122, 125, 234, 243, 251, 256
Ziektenfondsenbesluit 57
Ziektenfondsraad 65, 73, 89, 103, 108, 122, 129, 132, 143, 225, 229, 231, 232, 238, 251, 252, 255
Ziektenfondswet 25, 57, 60, 70, 74, 98, 108, 235, 239
ziekteverzuim 115, 118, 154
Ziektewet 24, 25, 55, 57, 58, 64, 70, 94, 98, 99, 107, 119, 126, 138, 142, 148, 154, 205, 213, 234, 240

Lijst van afkortingen

AAF	Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABW	Algemene Bijstandswet
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
AOF	Arbeidsongeschiktheidsfonds
AOW	Algemene Ouderdomswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWF	Algemeen Werkloosheidsfonds
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
BKR	Beeldende-Kunstenaarsregeling
BV	Bedrijfsvereniging
COROP	Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma
CRM	Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
Divosa	Vereniging van Directeuren van Overheidsorganen voor Sociale Arbeid
FBV	Federatie van Bedrijfsverenigingen
GAB	Gewestelijk Arbeidsbureau
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GBO	Gemeenschappelijk Bestuursorgaan
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
GSD	Gemeentelijke Sociale Dienst
HRWB	Harmonisatieraad Welzijnsbeleid
IVA	Sociaal-Wetenschappelijk Instituut IVA van de Katholieke Hogeschool Tilburg
NIBUD	Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekering
RCC	Regionale Coördinatiecommissie
RvA	Raad van Arbeid
Roz	Rijksgroepsregeling oudere zelfstandigen
Rww	Rijksgroepsregeling werkloze werknemers
Rz	Rijksgroepsregeling zelfstandigen
SER	Sociaal-Economische Raad
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SVR	Sociale Verzekeringsraad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNZ	Vereniging van Nederlandse Ziekenfondsen
VOV	Vrijwillige ouderdomsverzekering (Ouderdomswet 1919)
VRA	Vereniging van Raden van Arbeid
WAGW	Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WBP	Wet Buitengewoon Pensioen 1940 - 1945
WBP-Z	Wet Buitengewoon Pensioen - Zeelieden-oorlogsslachtoffers

WOAU	Wet Onbeloonde arbeid door uitkeringsgerechtigden
Wet SVB	Wet op de Sociale Verzekeringsbank en Raden van Arbeid
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WUBO	Wet Uitkering Burgeroorlogsslachtoffers
WUV	Wet Uitkering Verzetsdeelnemers
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
WWV	Wet Werkloosheidsvoorziening
WW	Werkloosheidswet
ZFR	Ziekenfondsraad
ZFW	Ziekenfondswet
ZW	Ziektewet